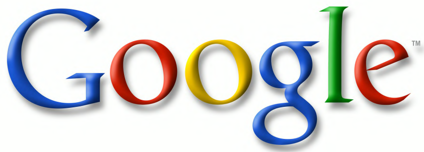




Holland

HET 2e LID VAN ART. 174 GRONDWET.

Het 2e lid van Art. 174 Grondwet.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Mr. S. J. FOCKEMA ANDREAE,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID,

VOOR DE FACULTEIT TE VERDEDIGEN

op Vrijdag 22 December 1893, des namiddags ten 2½ ure,

DOOR

GODERT WILLEM THEODOOR VAN DEDEM,

GEBOREN TE ZWOLLE.

LEIDEN,
P. SOMERWIL.
1893.

7/23/29

AAN MIJNE OUDERS.

INLEIDING.

Het eerste lid van het tegenwoordig artikel 174 der Grondwet is behoudens de verandering van »'s Lands kas" in »'s Rijks kas" — eene wijziging, die bij de grondwetsherziening van 1887 nagenoeg consequent is toegepast — gelijkluidend aan art. 197 der Grondwet van 1815.

Het beginsel in dat artikel uitgedrukt vinden wij ook reeds in de Schets van VAN HOGENDORP, waar hij in art. 53 laatste gedeelte zegt: „En er wordt geen penning geheven buiten eene wet", en in de Grondwet van 1814, waar wij in art. 117 lezen: „De Souvereine Vorst en de Staten-Generaal gezamenlijk zijn alleen en bij uitsluiting bevoegd tot het heffen en regelen van belastingen.

Beide artikelen waren echter te algemeen gesteld, want voor de provinciale en gemeentelijke belastingen

is geen wet noodig, maar deze worden bij verordening ingevoerd onder nadere goedkeuring van de hoogere macht. Verder was het vreemd te zeggen, dat „de wetgever de belastingen heft," want het moge al waar zijn, dat de belastingen steunen op eene wet, de heffing is toch uit den aard der zaak eene daad, die bij de uitvoerende macht te huis behoort.

Steekt de redactie van art. 197 der Grondwet van 1815 dus gunstig af bij die, welke in de Schets van VAN HOGENDORP en de Grondwet van 1814 voorkwam, zoo is het toch menigmaal gebleken, dat zij niet zoo duidelijk was, dat zij elke gelegenheid voor eene verkeerde opvatting uitsloot.

Vooral is er veel gestreden over de vraag, welke zin er aan het woord *belastingen* moet worden toegekend. De Grondwet geeft geen verklaring en ook in de geschiedenis der Grondwet zoekt men daarnaar tevergeefs. Om de juiste beteekenis daarvan te bepalen, kan men dus enkel rekening houden met den natuurlijken zin der woorden. Dat deze evenwel nog niet vaststaat, blijkt zoowel uit de verschillende schrijvers over dit onderwerp, van welke sommigen eene strenge onderscheiding maken tusschen belastingen en de zoogenaamde retributiën, anderen de retributiën bij de belastingen willen inlijven, als uit de jurisprudentie, die nu eens de retributiën als

belastingen wilde beschouwd zien, dan weder eene strenge onderscheiding tusschen beide maakte.

Om deze onzekerheid weg te nemen, is nu bij de laatste grondwetsherziening aan art. 171 der Grondwet van 1848, een tweede lid toegevoegd, luidende: »Deze bepaling is ook toepasselijk op heffingen voor het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen, voor zooveel de regeling van die heffingen niet aan den Koning is voorbehouden."

Naar aanleiding van dit tweede lid zal ik in hoofdstuk I de meeningen van eenige der voornaamste schrijvers op het punt van belastingen en retributiën nagaan. In hoofdstuk II zal ik onderzoeken, hoe in de verschillende tijden de jurisprudentie daarover heeft geoordeeld. In hoofdstuk III stel ik mij voor aan te geven, welke de praktijk der Regeering tot nu toe was ten opzichte van de zoogenaamde retributiën, terwijl ik in hoofdstuk IV in het kort hoop te schetsen, wat er bij de laatste herziening der Grondwet over dit onderwerp is voorgevallen, waarbij zich dan wellicht de gelegenheid zal voordoen om daaraan eenige opmerkingen toe te voegen.

HOOFDSTUK I.

Men kan, bedrieg ik mij niet, de schrijvers in drie groepen verdeelen. 1°. Zij, die eene strenge onderscheiding maken tusschen belasting en retributie. 2°. Zij, die de retributie als belasting aanmerken. 3°. Zij, die eene tusschenmeening voorstaan en oordeelen, dat het van bijzondere omstandigheden afhangt, of de belastingen ook de retributiën omvatten of niet.

Tot de eerste groep behooren vooral de staathuishoudkundigen maar ook zij zijn het niet onderling eens, welke heffingen eigenlijk tot de retributiën moeten gerekend worden.

Zoo zien wij bijv. bij Mr. S. VISSERING [1]), dat deze onder belasting verstaat: „De algemeene bijdrage, die de »burger aan den Staat opbrengt tegenover de algemeene »diensten, die de Staat der maatschappij bewijst.

---

[1]) Handboek van praktische staathuishoudkunde deel III blz. 59 en volg.

Onder inkomsten uit staatsinrichtingen: „De bijzondere »vergoeding, die betaald wordt voor bijzondere diensten, »welke de burger geniet zoo dikwijls hij van zulk eene »inrichting gebruik maakt of voordeel heeft."

Zijn nu de inrichtingen, waarvan gebruik gemaakt wordt, zoodanige die in onafscheidelijk verband staan met het staatsbestuur zelf, zooals bijv. het Kadaster, het Grootboek, de Tonnen en Bakens op de rivieren, de Entrepôts, dan, zegt Mr. VISSERING, hebben de inkomsten daaruit verwantschap met belastingen en beschouwt hij ze als retributiën. Is de inrichting echter zulk eene, waarvan de Staat in het algemeen belang den aanleg en het onderhoud op zich genomen heeft, zooals bijv. de Loodsdienst, de Posterij, de Telegraphie, de Groote wegen en vaarten, de Inrichtingen voor onderwijs, dan wil hij die inkomsten hebben aangemerkt als winsten uit ondernemingen van nijverheid.

Voor zooverre nu deze inkomsten het karakter van belastingen nabij komen, meent Mr. VISSERING, dat het wenschelijk is ze geheel door belastingen te vervangen en het onderhoud der inrichtingen uit de algemeene staatskas te bekostigen [1]).

---

[1]) Handboek der praktische Staathuishoudkunde t. a. p. blz. 62.

Voor zooverre zij echter meer het karakter van winst uit nijverheidsondernemingen verkrijgen, twijfelt hij of het wel raadzaam is, dat de Staat zich met die ondernemingen bezig houde, en of het niet verkieslijk is ze aan de bijzondere nijverheid over te laten, ten minste wanneer de bijzondere krachten in de maatschappij vermogend en eendrachtig genoeg zijn om die tot stand te brengen. Zoo is bijv. in Engeland de dienst der telegraphie geheel in handen van bijzondere personen, bij ons beweerde men terecht, dat de Staat er zich mede belasten moest en is dit het geval, dan zegt Mr. VISSERING, dat het niet onbillijk is, dat degeen, die deze bijzondere diensten van den Staat inroept, hem daarvoor vergoeding geve [1]).

De verwantschap welke de retributiën met belasting zouden hebben, is volgens dezen schrijver, dat zij evenals deze dienen tot onderhoud van inrichtingen, die in onafscheidelijk verband staan met het Staatsbestuur zelf.

Het onderscheid met belasting zou zijn, dat deze heffingen geen algemeene bijdragen zijn, die de burger aan den Staat opbrengt. D. w. z. dat degeen, die geen gebruik maakt van deze inrichtingen, ook niet tot het onderhoud

---

[1]) Handboek der praktische Staathuishoudkunde deel III blz. 63 juncto deel I blz. 142, 143.

daarvan behoeft bij te dragen. Maar nog daargelaten, of Mr. VISSERING's strenge onderscheiding tusschen belastingen en inkomsten uit staatsinrichtingen juist is (hetgeen ik echter niet zou willen onderschrijven) dunkt mij, dat zijne verdeeling der laatste in twee categoriën geen reden van bestaan kan hebben.

Het kan naar mijne meening geen invloed op den aard der heffing hebben òf geen ander dan de overheid in staat is die te heffen, dan wel of zij ook door particulieren zou worden kunnen geëischt: De vraag is maar, òf zij in werkelijkheid alleen door de overheid als zoodanig wordt geheven. Zoo bijv. eischt de Staat geld voor de overschrijving van eene koopakte in de registers van het Kadaster en evenzeer voor het overseinen van een telegram.

Beide dienen tot vergoeding van door den Staat bewezen diensten en tot dekking van staatsuitgaven, want werden deze diensten om niet door den Staat gepraesteerd, dan zouden de daaruit voortvloeiende kosten geheel uit de algemeene heffingen moeten gevonden worden. De aard van beide heffingen is volkomen gelijk en er bestaat mijns inziens geen reden om tusschen haar verschil te maken, en toch zou Mr. VISSERING de kosten voor het overschrijven eener koopakte op het Kadaster als retributie willen aangemerkt hebben, de kosten voor

het telegram als winst uit eene onderneming van nijverheid.

K. Fr. SCHALL in zijn opstel: Die Gebühren [1]), staat nagenoeg dezelfde meening voor als Mr. VISSERING, waar hij zegt:

„Das charakteristische Moment der Gebühren besteht »darin, dasz sie sich an Amtshandlungen zur Verwirk»lichung wesentlicher Staatszwecke, an wesentliche »Thätigkeiten öffentlicher Organe zur Ausführung des »Rechts- und Machtszweckes anknüpfen, und dasz sie »die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Abgabe »wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen »öffentlicher Behörden bemessen."

Dat ook hij eene strenge afscheiding maakt tusschen de belastingen en de retributiën, kunnen wij opmerken, als hij sprekende over den aard der retributiën zegt:

„Die Finanzenwissenschaft hat in den Gebühren eine »eigenthümliche Art der ordentlichen Staatseinnahmen »erkannt, und es besteht bei mancherlei Abweichung der »Ansichten im Einzelnen, doch darüber Einverständnisz, »dasz sie zwar so wohl mit den Erwerbseinkünften einer»seits, als mit den eigentlichen Steuern anderseits ge-

---

[1]) Dr. G. SCHÖNBERG's verzameling Finanzenwisschenschaft und Verwaltungslehre deel II blz. 79 en 80.

»wisse Eigenschaften theilen, voll aber weder zu der »einen noch zu der anderen der gedachten Einnahme- »arten gerechnet werden können."

Tot de inkomsten uit ondernemingen van nijverheid rekent hij de inkomsten uit de spoorwegen, post, telegraphie enz. Dus uit die inrichtingen, waarvan de Staat alleen in het algemeen belang den aanleg en het onderhoud aan zich getrokken heeft.

Beter dan met de twee genoemde staathuishoudkundigen zou ik mij kunnen vereenigen met de groepeering van Mr. N. G. PIERSON [1]) en J. A. B. HELFRICH [2]).

Belasting is volgens hen: Elke heffing door het openbaar gezag uitgeschreven en aan de ingezetenen opgelegd om in de publieke behoefte te voorzien, zonder dat deze ieder voor zich daarvoor een aanwijsbaar equivalent ontvangen. Werd bijv. het leger afgeschaft, dan zouden wij toch grondbelasting en personeel moeten betalen. Er bestaat nl. geen direct verband tusschen hetgeen elk onderdaan aan belasting opbrengt en den dienst, dien de overheid daarvoor bewijst. Met de retributiën is dit anders. »HELFRICH [3]) Sie unterscheiden sich jedoch

---

[1]) Grondbeginselen der Staathuishoudkunde 2de druk blz. 273 en volg.

[2]) Algemeine Steuerlehre, te vinden in DR. G. SCHÖNBERG's verzameling deel II blz. 111, 112.

[3]) t a. p. blz. 111 en 112.

»von denselben (von den Steuern) dadurch, dasz diese »immer eine Gegenleistung bilden für einen besonderen »Dienst während die Steuern ohne solche Veranlassung »für die allgemeinen Staatszwecke bezahlt werden z. B. »die Post, Eisenbahnen."

Evenzoo oordeelt Mr. N. G. PIERSON:

„De betaling geschiedt hier niet onafhankelijk van de »diensten die de Staat ons bewijst, maar juist in ver»band met deze diensten en tot bezoldiging daarvan." Bijv.: Men betaalt geen schoolgeld, briefport, omdat men lid is van de maatschappij en geroepen de overheid in staat te stellen hare plichten te vervullen, maar omdat men gebruik maakt van eene inrichting, die zij in het algemeen belang heeft opgericht.

In tegenstelling met Mr. VISSERING en K. Fr. SCHALL, breiden deze het begrip van retributie verder uit en verstaan zij daaronder de bezoldiging van elke werkzaamheid, die de overheid in het algemeen belang aan zich heeft voorbehouden, en maakt het volgens hen geen verschil, of die werkzaamheid door haar alleen kan worden verricht of wel ook door bijzondere personen zou kunnen worden volbracht.

Kan ik mij nu in het algemeen met het oordeel van beide laatste schrijvers vereenigen, toch ben ik het met hen oneens, waar zij zeggen, dat in dezelfde heffing som-

tijds belasting en retributie liggen kan. Dit is naar hunne meening het geval, wanneer de vergoeding voor het gebruik of den dienst de kosten, die daardoor aan de overheid veroorzaakt worden te boven gaan. Maar hoe kan het bedrag der heffing van invloed zijn op haren aard!

De heffing is òf vergoeding voor gebruik of diensten door bijzondere personen, en alsdan retributie, òf wel zij is eene bijdrage om in de publieke behoefte te voorzien en alsdan belasting. Of nu de betaalde som hooger of lager is, dan noodig is tot dekking der kosten, doet niets ter zake, zij blijft niettemin eene vergoeding, want er bestaat altijd direct verband tusschen deze diensten en hunne bezoldiging, welk direct verband bij belasting ontbreekt. Bovendien is het a priori niet te zeggen of eene heffing al dan niet eene bate voor de schatkist zal afwerpen, want de grootere of geringere opbrengst hangt niet alleen af van de hoegrootheid der heffing en het meer of minder groote gebruik, maar ook van allerlei vooraf niet te berekenen en toevallige omstandigheden. Moest dit nu over haren aard beslissen, dan was deze dus in vele gevallen niet van te voren te bepalen.

Art. 238 der Gem.wet brengt deze door de Gemeente gevorderde gelden nu tot de belastingen, en is dus de vraag, of zij belastingen zijn of niet, alleen nog maar van praktisch belang voor zooverre de in art. 238 Gem.-

wet opgenoemde gelden door het Rijk of de Provincie worden geheven. [1]) Vóór de totstandkoming dezer wet was het echter onzeker en liepen de meeningen aangaande deze heffingen zeer uiteen. Om althans zekerheid te verkrijgen onderwierp de Min. van Binn. zaken bij rapport van 14 Juli 1818 aan het oordeel des Konings de vraag: Of de rechten en retributiën vermeld bij art. 2 van het Kon. Besluit van 4 Oct. 1816 Stbl. n°. 54 — ongeveer dezelfde als thans in art. 238 Gem.wet staan — als belastingen moesten beschouwd worden.

De Koning heeft daarop bij besluit van 9 April 1819 [2]) eene beslissing gegeven.

In het werk van Mr. G. DE VRIES Azn. [3]) worden nu naar aanleiding van het antwoord in genoemd Kon.

---

[1]) Volgens Prof. Mr. J. OPPENHEIM, Handboek voor de beoefening van het Nederlandsch gemeenterecht blz. 267 en 268, is dit echter alleen waar, wanneer zij door de gemeente in haar publiekrechtelijk karakter worden geheven, omdat er staat „openbare gemeentewerken". Dat wijst dus op het eenzijdige der impositie. Heft zij die nu als privaat persoon dan komt de goedkeuring van de hoogere macht niet te pas, want dan valt de heffing niet onder art. 238 Gem.wet.

Dit nu vindt Mr. OPPENHEIM verkeerd en hij wil dus het woord *openbare* schrappen, opdat voor de in art. 238 genoemde heffingen de medewerking der hoogere macht altijd noodig zij. Tevens wil hij dan art 254 Gem.wet zoo gewijzigd zien, dat het daar bepaalde alleen zal gelden voor de publiekrechtelijke heffingen (de eigenlijke retributiën), zoodat voor de privaatrechtelijke in eene billijke ondernemerswinst wordt berust.

[2]) Bijv. tot het Staatsbl. dl. VI, 2de stuk, blz. 829.

[3]) De Wetg. macht der pl. besturen, blz. 65 en volg.

Besluit gegeven verschillende heffingen behandeld, en doet hij opmerken, dat dit wel wat aan duidelijkheid te wenschen overlaat. In art. 1 worden de recognitiën voor het gebruik van plaatsen op openbare markten enz de kraangelden, de wik- weeg- meet- en ijkloonen en de keurloonen van zekere waren, blootelijk als huur of loon beschouwd, wanneer deze rechten niet gevorderd worden als van personen, welke *verlangen* gebruik te maken van plaatsen op kermissen en openbare markten enz., van de kraan of van de bedienden der waag, zonder dat daarin de waarde, soort en hoedanigheid der koopmanschappen of goederen is betrokken maar alleen de ruimte der plaats welke dezelve beslaan, of de barakken, banken enz. welke door de stad of gemeente worden geleverd, voor zooveel het staanrecht betreft, en derzelver gewicht, omvang of meting, voor zooveel de kraangelden, de wik- weeg- meet- ijk- en keurloonen aangaat. Wanneer echter de plaatselijke besturen van deze algemeene beginselen afwijken, dan zegt art. 2, zullen de genoemde rechten niet anders dan als plaatselijke belastingen kunnen worden beschouwd. Dus is er bij de in art. 1 genoemde rechten alleen dan van belasting sprake als, òf het gebruik verplicht is, òf het bedrag van het te betalen recht berekend wordt naar de waarde, soort en hoedanigheid der koopmanschappen of goederen.

Naar het oordeel van Mr. de Vries kan het al of niet verplichte van het gebruik. den aard der betaling niet veranderen, en evenmin geeft hij toe, dat de maatstaf waarnaar die betaling berekend wordt beslissend zou zijn voor de vraag, of zij eene belasting is of niet.

Deze schrijver, die heffingen verder besprekende, verdeelt de gemeente-eigendommen in twee groepen.

Tot de eerste rekent hij de wegen, straten, bruggen, kaaien, havens, openbare pleinen, markten enz.; zaken waarvan uit den aard der zaak het gebruik aan alle ingezetenen gemeen is; de gelden geheven voor het gebruik van deze noemt hij belasting.

Tot de tweede brengt hij de beursgebouwen, vleeschhallen, vischbanken, kranen en wagen; zaken waarvan het gebruik volgens de bestemming dier goederen niet gemeen is aan allen, maar waarvan hetzelve door de gemeente aan hen, die daaraan behoefte hebben wordt afgestaan, hetzij om niet, hetzij tegen betaling van zekere retributie of huur.

De gelden die betaald worden voor het gebruik van deze inrichtingen beschouwt hij niet als belasting, tenzij er eene hoogere betaling voor het gebruik wordt gevraagd dan noodig is om de kosten te dekken, om dan dat meerdere tot dekking van de gemeente uitgaven te doen strekken.

Om redenen hierboven reeds uiteengezet (blz. 11) meen ik dat het bedrag der heffing nooit haren aard veranderen kan. Maar dat nog daargelaten. Ik zie werkelijk geen verschil in den aard van hetgeen gevraagd wordt voor een staanplaats op een openbaar plein of markt, of voor eene ligplaats in de haven, en voor het gebruik van de vischbank. Beide dienen tot dekking van onderhoudskosten, bij beide bestaat er direct verband tusschen den dienst en zijne bezoldiging en toch noemt Mr. DE VRIES het eerste onvoorwaardelijk belasting, het laatste nu eens retributie of huurprijs, dan weder belasting.

Wanneer hij ten slotte nog spreekt over de brug- sluis- en poortgelden en de wik- weeg- meet- en keurloonen, zegt hij, dat wanneer het plaatselijk bestuur ambtenaren aanstelt tot het openen van de brug, sluis of poort, of tot het wikken, wegen, meten en keuren, en de ingezetenen geheel vrij zijn zich van hen te bedienen of niet, hetgeen deze daarvoor ontvangen niets is dan loon. Is dit evenwel niet het geval en zijn de ingezetenen verplicht de hulp van den gemeentelijken ambtenaar in te roepen, dan moet men onderscheiden ten wiens behoeve de betaling geschiedt.

Vloeit het betaalde in de gemeentekas, dan is het belasting, wordt het echter door den ambtenaar verkregen zonder dat deze het aan de gemeente behoeft te

verantwoorden, dan is het loon voor zijne moeite.

Ik moet bekennen, dat deze laatste onderscheiding mij zeer vreemd voorkomt. In het eerste geval strekt de betaling tot stijving van de gemeentekas, waaruit de bezoldiging van den ambtenaar moet betaald worden, in het laatste geval zal zij echter indirect ook ten bate der gemeente komen, want de gemeente zal aan zulk eenen ambtenaar òf geen òf wel een gering salaris uit de gemeentekas toekennen, daar hij reeds voor een groot deel zijne bezoldiging vindt in de betaling, die hij ontvangt van bijzondere personen.

In beide gevallen strekt dus de betaling tot dekking van eene gemeente-uitgaaf. Volgens de definitie die Mr. De Vries van belasting geeft [1]. „Het opleggen der verplichting, of wel de opgelegde verplichting zelve, om »eene som gelds op te brengen, of af te staan aan den »Staat, aan de provincie of gemeente, ten einde deze »daarmede in zijne behoeften kunne voorzien," zou hij dus tot de slotsom moeten gekomen zijn beide belastingen te noemen.

Aan het einde van zijn betoog gekomen, verklaart de schrijver zeer wel te begrijpen, dat velen het met hem niet eens zullen zijn, maar doet hij tevens opmerken dat

---

[1]) De Wetg. macht blz. 57.

zekerheid omtrent wat als plaatselijke belasting moet beschouwd worden en wat niet in eene geregelde maatschappij noodzakelijk is, omdat de belastingverordeningen om verbindbaar te zijn 's Konings goedkeuring noodig hebben de andere niet, en bij de onzekerheid welke heffingen tot de belastingen moeten gerekend worden, de al of niet verbindbaarheid van eene verordening die betaling gelast, van het persoonlijk gevoelen des rechters zal af hangen.

Later in 1849 komt Mr. De Vries in zijn opstel: „Over het begrip van belasting met opzicht tot de wetgevende macht der plaatselijke besturen" [1]) er nog op terug.

„De dringende behoefte aan zekerheid op deze punten — zegt hij daar — mag eene bijkomende reden wezen om die zekerheid bij de eerste geschikte gelegenheid, en dat is zeker de gemeentewet, daar te stellen."

Verder handhaaft hij in genoemd opstel de meening, vroeger door hem in „de Wetg. macht der plaatselijke besturen", verkondigd: „Dat het loon van den ambtenaar van wiens dienst de ingezetenen verplicht zijn gebruik te maken, nu eens als belasting, dan weder als loon is te beschouwen" (zie blz. 15). Wat echter betreft het ge-

---

[1]) Opm. en Meded. V blz. 135.

bruik van gemeenteeigendommen wijzigt hij de vroeger door hem gemaakte verdeeling: In de Wetg. macht der plaatselijke besturen blz. 70 — zoo schrijft hij — heb ik beursgebouwen, vleeschhallen, vischbanken, kranen en wagen, alsmede begraafplaatsen, niet gerekend onder de publieke eigendommen der gemeente, waarvan het gebruik uit den aard der zaak aan allen gemeen is, en dus de heffingen wegens het gebruik van dezelve, loon of huurprijs genoemd. Bij nadere overweging kan ik mij echter wel vereenigen met Mr. THORBECKE en breng de genoemde inrichtingen tot die gemeenteeigendommen, wier gebruik naar de bestemming der zaak algemeen is, zoodat indien daarvoor iets geheven wordt, dit als belasting moet beschouwd worden. Wanneer toch het plaatselijk bestuur een beurs opricht en voor het gebruik daarvan geld heft, is het hoofddoel niettemin den handel te bevorderen, voorziening dus in publieke behoeften, en het geheven geld is niet als eene vergoeding voor het genot van haar eigendom te beschouwen maar alleen tot bestrijding der meerdere kosten, die het onderhoud dier inrichting haar noodzaakt te maken.

Ziehier dan nu de meeningen van eenige dier schrijvers, welke eene strenge onderscheiding maken tusschen belastingen in den eigenlijken zin des woords en de retributiën.

Tot hen die eene andere meening zijn toegedaan behoort wel in de eerste plaats Mr. J. R. THORBECKE. In zijn „Aanteekeningen op de Grondwet" [1]), vraagt hij bij de behandeling van art. 195, sprekende over wat tot de belastingen moet gerekend worden „Omvat de regel ook niet het porto van brieven, weg- brug- sluisgelden en dergelijke, de rechten voor verheffing in den adelstand evenzeer, als die voor jachtakten en octrooien van uitvinding, zoo zij tevens, 't welk uit een zuivere opbrengst blijkt, belasting zijn, en in 's Lands kas komen of behooren te komen?"

Hier schijnt het dat THORBECKE die gelden tot belastingen rekent als zij eene zuivere opbrengst leveren. Hoe zij te beschouwen zijn als zij bloot en alleen bestemd zijn om de kosten goed te maken aan het openbaar gezag veroorzaakt door het bewijzen van zulk een dienst, bespreekt hij daarbij niet.

Wel laat hij zich daarover uit in zijne eenige jaren later verschenen brochure, „over Plaatselijke begrooting" [2]) en spreekt dan zeer beslist als zijne meening uit, dat gelden als de zoogenaamde leges bij de plaatselijke secretariën, de weg- straat- of bruggelden, de weeg- of

---

[1]) Deel II blz. 234.
[2]) Thorbecke t. a. p. blz. 61.

keurloonen, recognitiën voor plaatsen op markten of voor andere politievergunningen, ook dan wanneer zij geen zuivere bate opleveren, tot de belastingen moeten gerekend worden.

Weinig doet het er volgens hem toe of de ontvangst alle takken van publieken dienst zonder onderscheid voedt, dan wel of zij alleen ten goede komt aan éénen bepaalden tak, het is heffing voor publieke behoefte en dus belasting, en of dat nu is voor één bepaalde behoefte of voor de publieke behoefte in het algemeen, doet niets ter zake.

Wel is het echter naar zijne opvatting een vereischte, dat die gelden krachtens regeeringsrecht worden ontvangen. Dit zal alleen plaats kunnen vinden als het openbaar gezag zich de oprichting van de inrichting, of het bewijzen van deze diensten, als monopolie heeft voorbehouden, want anders zouden die gelden niet krachtens regeeringsrecht worden ontvangen maar gelijk staan met de vergoeding aan particulieren toegekend wegens den door hen bewezen dienst.

Het verplichte gebruik der door het openbaar gezag opgerichte instelling of van de diensten der door hetzelve aangestelde ambtenaren schijnt derhalve in deze beslissend te zijn. Dit blijkt ook nog, waar THORBECKE zegt [1])

---

[1]) t. a. p. blz. 64.

„dat de inrichting niet op denzelfden voet door particulieren moet kunnen tot stand worden gebracht.” Dit zal wel slaan op het feit, dat deze nooit het gebruik van hunne inrichting verplichtend kunnen stellen. Neem bijv. de waag. Wanneer het plaatselijk bestuur voorschrijft, dat ieder die ter markt komt zijne goederen moet laten wegen aan de door hetzelve opgerichte waag en anders van de markt zal worden geweerd, dan wordt het waagloon krachtens regeeringsrecht en monopolie geheven, maar wanneer er nevens de stadswaag ook particuliere wagen worden toegelaten, en de waren onverschillig door welke der wagen gewogen op de markt mogen komen, dan is dat waagloon wat zijn aard betreft, gelijk aan de belooning, die ieder particulier ontvangt voor den door hem bewezen dienst.

Door de vrije mededinging met anderen is het gebruik der stadswaag niet meer verplicht en zal dus de heffing voor dat gebruik volgens THORBECKE ook nooit belasting zijn.

Van de hand van Mr. H. C. A. THIEME A. C.zn hebben wij een betoog dat handelt over de vraag die ons hier bezig houdt, getiteld: „Tolgelden als belastingen beschouwd” [1]).

---

[1]) Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeente bestuur XI blz. 78 en volg.

Allereerst doet de schrijver opmerken, dat de vraag voor alle in art. 238 Gem. Wet genoemde gelden voor zooverre zij door de Provincie of het Rijk worden geheven dezelfde moet zijn, al noemt hij hier ook alleen maar de tolgelden. Voor zooverre deze gelden door de gemeente worden geheven is naar zijn oordeel door art. 238 Gem. wet uitgemaakt, dat zij in elk opzicht gemeente belastingen zijn.

Weinig vermoedde hij toen, dat er sommigen waren die de heffingen van art. 238 Gem.wet alleen maar als belastingen beschouwden voor de toepassing van de art. 232—237 Gem.wet, maar daarom nog niet de andere artikelen in de Gem.wet over belastingen voorkomende, bijv. 270 en volgende, daarop van toepassing rekenden.

Naar aanleiding daarvan heeft hij ongeveer een jaar later in een stuk dat tot opschrift draagt, „Zijn tolgelden »geheven op gemeentewegen, belastingen in den zin van »art. 238 Gem.wet, en zijn op de in dat artikel genoemde »heffingen de strafbepalingen toepasselijk van art. 270 »en volgende dierzelfde wet?" [1]) naar mijne meening het verkeerde van die opvatting aan de hand van de jurisprudentie in deze door den Hoogen Raad gevolgd, overtuigend aangetoond.

---

[1]) Bijdragen tot de kennis enz. XII blz. 21.

Verder in zijn eerstgenoemd opstel de staathuishoudkundige zijde van het onderwerp latende rusten, haalt hij aan de uitspraken die tot dusverre — dat is tot 18 Mei 1865 — nà de Grondwet van 1848 door de wetgevende en rechterlijke macht zijn gegeven. Wij komen later op de bespreking dezer uitspraken terug, wanneer wij op de volgende bladzijden de praktijk der Regeering in deze materie nagaan.

Volgens Mr. THIEME bestaat er geen kenmerkend verschil tusschen heffingen die bij de wet moeten bekrachtigd worden en die welke door Kon. Besluit worden goedgekeurd, maar moeten alle heffingen die voor den publieken dienst geschieden berusten op de wet en is er geen reden om tusschen hen onderscheid te maken. Wanneer tot nu toe de tollen niet bij de wet worden geregeld, dan is dat eene fout, en is er iets niet bij de wet geregeld wat wel bij de wet had behooren geregeld te zijn. In den volsten zin des woords wil hij dus de tollen en soortgelijke heffingen als belastingen behandelen.

In een geschrift van Mr. J. T. BUYS vinden wij behandeld „De afkoop der rijkstollen in Noord-Brabant" [1]). De hoogleeraar noemt het een heuglijk feit dat Mr. GEERTSEMA in de zitting van 14 Dec. 1872 zonder eenig

[1]) Bijdragen tot de kennis enz. XVIII blz. 471.

voorbehoud verklaarde, dat de Regeering elke tol als belasting aanmerkt en volgens hem is die opvatting dan ook geheel juist.

Belasting toch is: „Elke heffing door den Staat in zijn »publiekrechtelijk karakter eenzijdig uitgeschreven en »aan welker betaling de ingezetenen zich niet kunnen »onttrekken, zoodra zij verkeeren in de omstandigheden »bij die heffing voorzien en aangewezen.”

Is dus volgens hem tolgeld eene belasting, dan moet ook hare heffing volgens de wet geschieden, omdat het opleggen van belasting eene eenzijdige beschikking van den Staat is over het goed zijner onderdanen, en dit mag alleen de wetgever doen volgens art. 109 der Grondwet.

Is het nu een provinciale of gemeentelijke tol, dan zal dus wel de provinciale of gemeentelijke wetgever de bevoegde autoriteit zijn, behoudens de goedkeuring van de hoogere macht. Hetzelfde wat hier voor de tollen gezegd is zal ook wel moeten gelden voor de andere in art. 238 Gem.wet genoemde rechten en loonen.

Prof. Jhr. Mr. J. De Bosch Kemper[1]) zegt dat wil eene heffing belasting zijn de twee volgende vereischten moeten samenkomen:

---

[1]) Handleiding tot de kennis van het Nederlandsch Staatsrecht blz. 509 en volg.

1°. Dat het geld geheven wordt tot stijving van de schatkist, tot voorziening in de algemeene behoeften, en niet tot eenig bijzonder doel.

2°. Dat de betaler van de belasting immediaat niets voor de belasting ontvangt. Eene betaling voor een genoten dienst, voor een ontvangen voorwerp is geen belasting.

Elke heffing die niet voldoet aan deze twee vereischten, valt dus niet onder het begrip.

Aldus noemt hij de loodsgelden, briefport, schoolgeld voor openbare rijksscholen, geen belasting, want hier wordt betaald voor een immediaat genoten dienst. De vuur- ton- en bakengelden beschouwt hij wel als belasting, omdat die geheven worden van allen die het vaarwater bevaren en niet slechts van hen, welke die inrichtingen wenschen te gebruiken, en zij dus niet *altijd* strekken tot vergoeding van eenen immediaat genoten dienst maar tot stijving van de schatkist. De tol- en sluisgelden betaald op 's Rijks land en waterwegen, rekent hij ook als belasting daar bij ons de opbrengst daarvan in de schatkist komt, en de betaling niet plaats heeft voor eenen immediaat genoten dienst.

Belasting kan niet anders geheven worden dan krachtens eene wet (art. 171 G. W. 1848). De betaling van gelden wegens genoten diensten of het gebruik van

staatsinrichtingen kan bij Kon. besluit geregeld worden. Evenwel meent hij dat ook de regeling van die heffingen bij de wet is aan te bevelen. De twee vereischten die hij aan eene heffing stelt opdat zij belasting zij, zijn wel is waar ieder op zich zelf ook door andere schrijvers als criterium voor belasting aangenomen, nl. het eerste door Mr. G. DE VRIES AZN. in de Wetg. Macht der pl. best. blz. 65 en volg., en het tweede door Mr. N. G. PIERSON en J. A. HELFRICH [1]), maar volgens Mr. J. DE BOSCH KEMPER maken beide eigenschappen te zamen eene heffing eerst tot belasting, en in zooverre wijkt deze schrijver van al de vroeger besprokene af en neemt hij een zelfstandig standpunt in.

Welke moet nu bij zooveel verschil van meening onze beslissing op dit punt zijn?

Belasting zou ik willen noemen: „elke heffing door het Rijk, de Provincie, of de Gemeente als zoodanig, opgelegd aan die personen, welke zich in omstandigheden bevinden bij die heffing aangewezen, en dienende om in de takken der publieke behoefte te voorzien."

---

[1]) Grondbeginselen der Staathuishoudkunde, 2e druk, blz. 273 en volg. Algemeine Steuerlehre, te vinden in Dr. G. SCHONBERG's verzameling, deel II, blz. 111, 112.

Retributie zou ik willen omschrijven als: „Elke heffing door het Rijk, de Provincie, of de Gemeente als zoodanig, opgelegd aan die personen welke gebruik maken van werken en inrichtingen door het Rijk, de Provincie, of de Gemeente opgericht, of genot hebben van door één van deze bewezen diensten."

Het zal niet moeilijk zijn aan te toonen, dat de heffingen onder de tweede definitie vallende evengoed met de woorden der eerste zijn aan te duiden, dat dus de tweede overbodig is, en de retributie als belasting moet worden aangemerkt.

Volgens beide moet het karakter van impositie van overheidswege bij de heffing worden in acht genomen en dus aan particulieren verboden zijn; volgens beide strekt zij om in de publieke behoefte te voorzien, want ook bij de zoogenaamde retributiën strekt het betaalde ter bekostiging van werken en inrichtingen door het Rijk, de Provincie, of de Gemeente in het publiek belang opgericht, of ter bezoldiging van ambtenaren door één van deze aangesteld om in het publiek belang diensten te bewijzen.

Nu mag het al waar zijn, dat bij de zoogenaamde retributiën, dikwijls een equivalent voor het betaalde is aan te wijzen, hetgeen bij belastingen niet mogelijk is, dit zal wel het gevolg hiervan zijn, dat men van te

voren weet voor welken tak van publieke behoefte het betaalde zal worden besteed, terwijl men bij de belastingen voor de takken van publieke behoefte in het algemeen betaalt, en dus niet weet waarvoor het betaalde strekken zal. Geenszins ligt daarin echter opgesloten, dat de aard der heffing door dat verschil eene andere zou zijn, integendeel, deze is bij beide voorziening in de publieke behoefte, en of dat nu voor één bijzonderen tak van publieke behoefte is of wel voor alle te zamen, doet niets af.

Dat verder volgens beide definities steeds het kenmerk van impositie en monopolie aanwezig moet zijn, komt omdat het anders opbrengst uit bedrijf zou zijn, en dus thuis behooren in het civiele recht, geenszins in het staatsrecht.

Dat men zich, om tot betaling verplicht te zijn, in omstandigheden moet bevinden die van te voren zijn aangewezen, zal wel waar zijn voor iedere vordering door het openbaar gezag als zoodanig uitgeschreven, want anders zou men niet weten van wien ze moest gevorderd worden, en dus evenzeer gelden voor retributie als belasting.

Hieruit blijkt dunkt mij, dat belasting en retributie verschillende vormen van dezelfde zaak zijn, en dus de laatste onder het begrip der eerste begrepen is.

HOOFDSTUK II.

In verband met het voorgaande wil ik thans nagaan hoe de jurisprudentie op verschillende tijden over dit punt eene afwijkende opvatting heeft gehad, en die toetsen aan die, welke ik hierboven als de mijne heb aangegeven. Nemen wij daartoe eenige Arresten van den Hoogen Raad waarbij dit college geroepen werd uitspraak te doen over de vraag, of de zoogenaamde retributiën belastingen zijn of niet. Men kan deze rechtspraak van den Hoogen Raad in verschillende groepen verdeelen al naar mate er sprake was van het gebruik van werken en inrichtingen van het Rijk, van de Provincie, of van de Gemeente, of van het genot van diensten door een van deze drie bewezen.

Nu is het wel waar, dat bij de behandeling van art. 174 lid 2 der Grondwet, de provinciale en gemeentelijke

heffingen buiten bespreking kunnen blijven, maar daar de aard bij alle drie dezelfde is, kunnen 's Hoogen Raads beslissingen daarover evenzeer strekken om aan te toonen, welke in het algemeen zijne opvatting ten opzichte van retributiën was, en hoe hij in verschillende Arresten daarover verschillend heeft geoordeeld. Daarom is het dan ook mijn plan niet uitsluitend die beslissingen na te gaan, die handelen over heffingen wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen of wegens het genot van door het Rijk bewezen diensten, maar ook eenige voorbeelden aan te geven van gevallen waar hij geroepen werd over gelijksoortige provinciale of gemeentelijke heffingen te oordeelen.

Het oudste arrest dat ik over dit punt heb kunnen vinden is dat over de vraag, of loodsgeld geheven krachtens Kon. Besluit van 5 Juli 1835 Stbl. n°. 21 — houdende verschillende reglementen voor het loodswezen — eene belasting is, en dus niet anders geheven kan worden dan uit krachte eener wet volgens art. 195 Grondwet van 1840.

De Hooge Raad besliste op 18 Juni 1847 [1]), dat het loodsgeld bedoeld in het onderhavige geval niet als belasting kon worden aangemerkt. Dit geval had zich voorgedaan in dezer voege.

---

[1]) Weekbl. v. h. Recht n°. 827.

De Nederlandsche Stoombootmaatschappij gevestigd te Rotterdam, had den Staat der Nederlanden gedagvaard, en eischte van dezen teruggave van betaald loodsgeld op grond, dat die betaling onverschuldigd had plaats gehad, aangezien zij steunde op een onverbindend reglement.

De H. R. nu, overwegende, wat de daadzaken betreft, dat die alleen daarin bestaan, dat de eischeresse zoude betaald hebben zekere gelden, onder den naam van loodsgeld en zulks onverschuldigd, vermits dat loodsgeld zoude zijn eene belasting, niet gegrond op de wet en alzoo invorderbaar conform art. 195 Grondwet.

O. mitsdien wat de hoofdzaak betreft, aangenomen, dat die betaling is geschied, gelijk zulks in de daad door den ged. niet is wedersproken, de hoofdvraag, wat het recht betreft deze is, of dat loodsgeld is eene belasting, waarvan de heffing niet anders dan uit krachte der wet volgens art. 195 Grondwet kon worden geheven.

O. te dien aanzien, dat dit loodsgeld niet is opgenomen bij eenige wet of wettelijke bepaling onder de middelen van betaling ten behoeve van 's Lands kas; dat het wijders niet anders is dan eene belooning der loodsen voor hunne moeite en voor hunne verplichtingen ten behoeve der scheepvaart en der schippers, hetgeen niet wordt gestort in 's Lands kas maar

in eene bijzondere loodskas, waaruit de kosten van ontvangst en administratie van het materieel die van den loodsdienst en wijders van belooningen voor oude loodsen en tot handhaving van het loodswezen alleen worden gevonden en hetgeen dus strekt, uitsluitend, om het loodswezen ten behoeve der schippers en scheepvaart te onderhouden, zonder dat daarvan iets komt ten bate van 's Lands kas, maar zelfs zoodanig dat het saldo, volgens art. 114 van het reglement, moet worden belegd voor een vast fonds, almede alleen strekkende voor het loodswezen.

O. dat onder deze omstandigheden dit loodsgeld niet valt in de termen van belasting ten behoeve van 's Lands kas, waarvan art. 195 Grondwet spreekt, maar dat het niet anders is dan eene bijzondere retributie voor gepraesteerde of te verleenen diensten casu quo, waartoe de loodsen altijd moeten gereed zijn en dat mitsdien hetzelve loodsgeld niet wordt gevorderd in strijd met voornoemd Grondwets-artikel.

Derhalve ontzeide de H. R. den eisch en veroordeelde hij eischeresse in de kosten.

De Hooge Raad legt in dit arrest den grootsten nadruk op het feit, dat de loodsgelden niet worden gestort in 's Lands kas, maar alleen gebruikt worden ten bate van het loodswezen. Het is waar, de loodsgelden komen niet

in 's Lands kas, maar is het daarom niet mogelijk, dat zij dienen om in eenen bijzonderen tak van publieke behoefte te voorzien, en dus tevens ten bate van 's Lands kas komen? Het loodswezen toch is eene instelling welke de maatschappij noodig heeft, en de loodsgelden, dienende om deze instelling te bekostigen, voorzien dus in eene publieke behoefte, welke, gesteld dat er geen loodsgeld van de schippers geheven werd, geheel uit de Rijkskas zou moeten worden betaald. Dit laatste behoeft nu echter niet, daar de loodsgelden meer dan genoeg opbrengen om de kosten te dekken, maar op die wijze besparen zij aan het Rijk eene uitgaaf, en komen dus aan deszelfs kas ten goede.

De fout van den Hoogen Raad zit mijns inziens hierin, dat hij de opvatting huldigt, dat als de gelden niet gestort worden in 's Lands kas, het onmogelijk is, dat zij geheven worden ten behoeve van 's Lands kas en ten bate van dezelve komen. Maar ook zonder dat er vermeerdering van saldo plaats heeft, is het mogelijk, dat er voordeel genoten wordt, nl. wanneer de gelden die onder andere omstandigheden uit de kas zouden moeten betaald worden, en dus eene werkelijke vermindering van het saldo zouden te weeg brengen, nu op andere wijze worden gevonden, en derhalve eene uitgaaf uit 's Lands kas onnoodig maken.

Ik meen op deze gronden te mogen aannemen, dat de loodsgelden wel geheven worden ten behoeve van 's Lands kas, en dus vallen onder art. 195 Grondwet 1840, zoodat zij niet buiten eene wet kunnen geheven worden.

Dat de Hooge Raad verder zegt, „dat dit loodsgeld niet is opgenomen bij eenige wet of wettelijke bepaling onder de middelen van betaling ten behoeve van 's Lands kas," bewijst nog niet, dat het daarom geen belasting is en dat het niet noodig was dat het wel bij de wet was geregeld, maar veeleer zou ik meenen, dat het eene fout is dat dit niet het geval was, daar het loodsgeld dient om in eenen bijzonderen tak van publieke behoefte te voorzien.

In een ander arrest van den H. R. gewezen op 22 Nov. 1850 [1]), bleef hij zijne eerste opvatting getrouw. Het gold hier de vraag, of een tol op eenen waterweg (in casu het Zwolsche Diep) geheven, als belasting is te beschouwen. Een schipper had tol betaald en eischte deze met de condictio indebiti terug, bewerende, dat het Kon. Besluit van 4 Juli 1848 Stbl. n°. 53 — regelende het tarief der tol op het Zwolsche Diep — niet verbindend was, aangezien er hier sprake was van betaling van belasting welke ingevolge art. 171 G. W. 1848 niet anders

---

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 1182.

dan bij de wet kon worden geregeld, en er dus onverschuldigd was betaald. De zaak had reeds gediend voor het Kantongerecht te Vollenhove, waar echter de eischer in het ongelijk was gesteld met veroordeeling in de kosten. Evenzoo was het hem gegaan in hooger beroep op de Arrondissements Rechtbank te Zwolle, want bij vonnis van 17 April 1850 [1]) overwoog de Rechtbank, „dat dit diepgeld nochtans alle eigenschappen van eene wettelijke belasting zoude missen, terwijl ook de Grondwet van 1840 slechts twee soorten van belastingen zoude aannemen, als rijks- en plaatselijke belastingen, kunnende de eerste slechts bij eene wet en de tweede alleen overeenkomstig de bepalingen der Grondwet worden vastgesteld; waaromtrent overwogen, dat het onderwerpelijk diepgeld niet ten behoeve van 's Lands kas wordende geheven, dus niet directelijk als eene belasting in den zin der wet kon worden beschouwd, welke uit krachte van eene wet moet worden geheven, waartoe de medewerking van de wetgevende macht wordt vereischt, zijnde dit diepgeld slechts eene retributie aan de maatschappij ter verbetering van den handelsweg over het Zwolsche Diep, geaccordeerd tot goedmaking van de daartoe geïmpendeerde kosten."

---

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 1119.

Tevens werd in dit vonnis verwezen naar het arrest van den H. R. van 18 Juni 1847 hierboven behandeld, en daarbij opgemerkt, dat dit punt dus geen verder betoog noodig had. Door deze dubbele beslissing ten zijnen nadeele niet ontmoedigd, besloot eischer cassatie aan te teekenen van het vonnis der Rechtbank, evenwel zonder een voor hem gunstig gevolg.

Bij zijne beslissing overwoog de Hooge Raad, dat het zeer zeker een vereischte was, dat voor het heffen van zuivere belastingen ten behoeve van 's Lands schatkist er eene wet bestond ingevolge art. 195 der Grondwet van 1840, maar dat de tolgelden op openbare land- en waterwegen wegens hunne verbetering en ten gerieve der passage geheven, niet als belastingen ten behoeve van 's Lands kas in den zin der Grondwet zijn aan te merken, maar als retributiën moeten beschouwd worden, te betalen door de gebruikers naar mate van hun gebruik en genot, dat dit sedert de Grondwet van 1814 altijd het geval was geweest en zelfs de Grondwetsherziening van 1848 daarin geene verandering had gebracht, zoodat zij ook nu nog op den ouden voet behouden zijn.

En Rechtbank èn H. R. gronden zich ook hier weder op het feit, dat die tolgelden geen vermeerdering van het saldo van 's Lands kas teweeg brengen, en daaruit

trekken zij dan de gevolgtrekking, dat die gelden geen belastingen zouden zijn, zonder echter te onderzoeken, of verbetering van het Zwolsche Diep eene publieke behoefte was; was dit het geval dan strekten toch die diepgelden om in die publieke behoefte te voorzien en zouden dus belasting zijn wanneer zij dan tevens krachtens regeeringsrecht werden geheven.

Intusschen zou ik tot dezelfde conclusie in het hier besproken geval willen komen als Rechtbank en H. R. en evenals zij willen aannemen, dat de heffing van diepgeld in casu geen belasting was, niet echter zooals ik reeds zeide op het door hen aangenomen argument, maar op grond, dat hier de heffing uitging van particulieren n. l eene naamlooze vennootschap. Het behoeft m. i. geen betoog — en het volgt reeds uit de door mij in Hoofdstuk I gegeven definitie — dat belastingheffing als zijnde een regeeringrecht, ook alleen kan uitgaan van regeeringsgezag, zoodat privaatrechtelijke personen nooit een heffing met 't karakter van belasting kunnen innen maar zoodanige heffing in hunne hand een privaatrechtelijk karakter aanneemt. Dat argument nu waarmede Rechtbank en H. R. hadden kunnen volstaan, mist men in hunne uitspraken.

Slechts éénmaal heeft de Hooge Raad eene beslissing gegeven, geheel afwijkend van die in beide bovengenoemde

arresten. Het betrof hier eene zaak die evenals de voorgaande reeds voor Kantonrechter en Rechtbank was behandeld geworden.

J. Verbruggen, schipper, was aangeklaagd wegens het weigeren van betaling der sluisgelden bij het doorvaren der Geertruisluis, behoorende tot de militaire defensiewerken te 's Hertogenbosch. Kantonrechter en Rechtbank hadden den schipper van alle rechtsvervolging ontslagen, op grond, dat de heffing van het sluisgeld niet bij wet was geregeld maar bij Kon. Besluit van 20 Febr. 1862 Stbl. n°. 23 en 20 Febr. 1862 Stbl. n°. 24, hoewel het naar hunne meening belasting was, en dus volgens art. 171 Grondwet 1848 alleen uit krachte van eene wet kon worden geheven. De Officier van Justitie te 's Hertogenbosch meenende dat dit ten onrechte geschied was, had van dat vonnis cassatie gevraagd, en de H. R. heeft in strijd met de conclusie van den Advocaat Generaal KARSEBOOM, het vonnis der Rechtbank bekrachtigd, en het middel van cassatie ongegrond verklaard [1]).

De Hooge Raad merkte hierbij op: „dat alhier, waar zelfs voor enkele doorvaart, bij openstaan der sluis, geld wordt gevorderd, niet bestaat eene recognitie of retri-

---

[1]) Arr. 3 Nov. 1863, W. v. h. R. n°. 2534.

butie voor eenen bepaalden dienst of gebruik, daarentegen, dat eene heffing als in casu, die bevolen wordt door het staatsgezag als staatsgezag ten behoeve van den publieken dienst, welke heffing aan allen wordt opgelegd die zich in het geval bevinden of plaatsen, waarin de heffing is voorgeschreven, het karakter van belasting draagt en alzoo bij de wet behoort te zijn vastgesteld."

Met deze uitspraak van den H. Raad ben ik het volkomen eens, omdat ik de zoogenaamde retributiën als belasting aanmerk, en niet zooals hij tusschen beide onderscheid maak. Van zijn standpunt gezien meen ik echter dat zij niet vrij te pleiten is van inconsequentie. Hij zegt, dat het geld dat hier gevorderd wordt geen recognitie of retributie is voor eenen bepaalden dienst of gebruik, omdat het ook betaald moet worden als de sluis openstaat. Dat het niet voor een bepaalden dienst is, geef ik toe, maar voor gebruik is het dunkt mij toch zeker; nl. voor het gebruik van eene rivier, in casu de Dieze. En nu vraag ik: waarin bestaat het verschil tusschen deze heffing en het bij het vorige arrest besproken diepgeld, geheven van hen die het Zwolsche Diep bevaren, hetwelk de H. R. wel als retributie voor gebruik aanmerkte.

Het schijnt dat de Hooge Raad vooral de aandacht

wil vestigen op het feit, dat de sluis openstond, en dus de dienst van den sluiswachter niet, behoefde te worden ingeroepen; maar ik geloof niet, dat het sluisgeld gevorderd wordt voor den dienst dien deze door het openen der sluis bewijst, maar veelmeer voor het gebruik van het geheele vaarwater. Liever zou ik het dan ook willen aanmerken als tolgeld betaald op eenen waterweg. Op het gebruik van het vaarwater komt het mijns inziens dus hier aan, en dat was in beide gevallen aanwezig. Was dus de H. R. consequent gebleven, dan had hij ook hier retributie moeten aannemen, en het vonnis der Rechtbank moeten vernietigen. [1])

Bij het arrest van 22 Febr. 1886 [2]) keerde de H. R. terug tot zijne vroegere opvatting dienaangaande.

Een scheepsjager was op 29 Juli 1885, met zijn paard hetwelk een schip trok, den tolboom doorgetrokken op den rijksweg te Oosterhoogebrug (Prov. Groningen) zonder den verschuldigden tol te betalen.

Door den Kantonrechter en de Rechtbank te Groningen was de gedaagde van alle rechtsvervolging ontslagen, omdat dezen meenden, dat hier sprake was van belasting-

---

[1]) Reeds vroeger had de H. Raad, in twee arresten van 25 Jan. 1850 W. v. h. R. n°. 1092, en van 22 Nov. 1850 W. v. h. R n°. 1182, de tol- of sluisgelden op 's Rijks wegen en wateren als retributie beschouwd.

[2]) Weekblad v. h. R. n°. 5282.

overtreding, en het Kon. Besluit van 1833 Stbl. n°. 59, waarop genoemde tolheffing berustte, niet in overeenstemming was met art. 197 der Grondwet van 1815. Tevens had de Kantonrechter zich onbevoegd verklaard, daar het hier eene zaak gold, welke volgens art 56 R. O. door de arr. rechtbank moest berecht worden. De Officier bij genoemde rechtbank kwam van dat vonnis in cassatie, onder anderen zich beroepende op schending van het Kon. Besluit van 29 Oct. 1833 Stbl. n°. 59, houdende het algemeen tolreglement op 's Rijks groote wegen. De Officier stelde zich dus op het standpunt, dat hier van geen belasting sprake was, daar hij anders dat Kon. Besluit als onverbindend zou hebben aangemerkt en de overtreding daarvan geen strafbare daad zou hebben opgeleverd. De Advocaat Gen. GREGORY bleek het in zijne conclusie geheel met den Off. v. Just. eens te zijn „Men moet", zeide hij, „alleen daar van belasting spreken wanneer de wet daarvan spreekt, en dit beginsel heeft de H. R. ook aangenomen bij de tolheffing zoowel op gemeentewegen als op provinciale wegen. Voor de eerste is art. 238 Gem.wet, voor de laatste zijn de bekrachtigingswetten ingevolge art. 129 lid 3 G. W. 1848, de grondslag der beslissing."

De reden waarom dus de tollen op de rijkswegen niet als belastingen kunnen worden aangemerkt is, dat de

wet aan deze niet het karakter van belasting heeft toegekend, terwijl zij dit aan de provinciale en gemeentelijke tollen wel deed.

En hoe luidt nu de beslissing van den H. R. in deze zaak?

In bovengenoemd arrest lezen wij:

O. dat zoolang voor rijkstollen eene dergelijke regeling, gelijk dit voor onderscheiden provinciale tollen heeft plaats gehad, door den wetgever niet is gemaakt, de rijkstollen op de groote rijkswegen het karakter van belasting nog niet verkregen, en haar oude karakter van heffingen voor diensten behouden hebben.

O. dat hieruit volgt, dat eene overtreding van de verordeningen op de heffing van tollen op de groote rijkswegen, zoolang geene wet die tolheffing als belasting regelt, volgens art. 146 G. W. en art. 44 R. O. niet als eene overtreding ter zake van belastingen moet worden aangemerkt, en dat het middel alzoo gegrond is.

Schijnbaar bestaat dezelfde tegenstrijdigheid tusschen de arresten van den H. R., gewezen over de vraag, of heffingen wegens het gebruik van prov.-werken en -inrichtingen of het genot van door de Provincie bewezen diensten, belastingen zijn of niet. Bij het arrest van 20 Juni 1865 [1]) bevestigde hij in overeenstemming met de

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 2716.

conclusie van den Adv.-Gen. KARSEBOOM, het vonnis van de Rechtbank te Appingedam, bij welk vonnis was uitgemaakt, dat het doorrijden door een tolboom op een provincialen weg zonder betaling geen belastingovertreding is. Had de H. R. het wel als zoodanig beschouwd, dan had hij het vonnis der Rechtbank moeten vernietigen, omdat dit steunde op het Kon. Besluit van 5 Mei 1850 Stbl. n°. 23, en hij, zichzelven gelijk blijvende, dat Kon. Besluit onverbindend moeten achten, aangezien het niet volgens art. 129 lid 3 der G. W. van 1848 in verband met art. 116 Prov. wet, door de wet was bekrachtigd.

Vergelijken wij nu het eenige jaren later gewezen arrest van 20 Oct. 1873, [1]) met het daareven genoemde. Onder de punten die de Raad daarbij te beslissen had behoorde ook, of ontduiking van tolgeld op eenen weg bij de Provincie Groningen in onderhoud, als eene belastingovertreding is aan te merken, aangezien wanneer dat het geval mocht zijn, de Kantonrechter van Hoogezand die het eerst over de zaak had geoordeeld, onbevoegd zou zijn geweest om daarvan kennis te nemen, volgens art. 44 lid 3 R. O. oud [2]) luidende: „De boven-

---

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 3657

[2]) Dat is vóór de herziening door de wet van 26 April 1884 Stbl. n°. 92. Nu staat hetzelfde in art. 65 R. O.

staande bepalingen zijn niet toepasselijk op overtredingen ter zake van belastingen, welke alle door de arrondissements-rechtbanken worden berecht, voor zoover bij de wet niet een hoogere rechter is aangewezen."

En inderdaad overwoog de H. R. toen: „dat de wetgevende macht bij de wet van 20 Dec. 1867 Stbl. n°. 150 heeft bekrachtigd het bij Kon. Besluit van 24 Aug. 1867 n°. 58 goedgekeurde provinciaal reglement op de heffing en invordering der tolgelden voor het gebruik der kunstwegen bij de Provincie Groningen in onderhoud, van 11 Juli 1867, vastgesteld bij besluit der Ged. Staten van Groningen van 6 Sept. 1867; dat het bovenvermelde feit alzoo behoort tot de overtredingen ter zake van belastingen, welke ingevolge art. 44 al. 3 R. O., door de arrond. rechtbanken worden berecht."

Men ziet, de prov. heffing wordt hier als belasting gerekend en oppervlakkig beschouwd zou men dus meenen, dat de H. R. hier eene andere leer verkondigde dan vroeger. Dit is echter niet zoo.

De heffing, waarvan in het arrest van 20 Juni 1865 sprake was, berustte op een Kon. Besluit hetwelk de H. R. onverbindend mocht verklaren, indien hij uit wetenschappelijk oogpunt van oordeel was geweest, dat men hier met belasting te doen had en het Kon. Besluit dus ongrondwettig was. Bij het arrest van 20 Oct.

1873 kon daarvan geen sprake zijn. De daar bedoelde heffing was bij de wet bekrachtigd. De grondwettigheid van de wet te onderzoeken lag buiten de bevoegdheid van den H. R. volgens art. 115 lid 2 G. W. 1848, zoodat hij wel aannemen moest, dat er hier belasting was, ook al had hij die overigens niet aanwezig geacht. Het gaat dus niet aan te zeggen dat de H. R. zijne meening had gewijzigd.

Het is gemakkelijk aan te toonen dat datgene wat van de Provincie gezegd is ook voor de Gemeente geldt. Gaan wij daartoe in de eerste plaats na het arrest van 23 Dec. 1851 [1]). Het betrof hierbij wel is waar waagloon en geen tolgelden, maar dat kan geen verschil maken daar beide onder art. 238 Gem. wet worden opgenoemd, en dus waagloon zoowel als weggeld toen door den wetgever als plaatselijke belasting werd beschouwd. De req. was in cassatie gekomen van een vonnis van den Kantonrechter te Zwolle, waarbij hij was veroordeeld tot *f* 9,00 boete, omdat hij drie vaten met boter in zijnen winkel had doen nederzetten zonder dat die vooraf aan de stadswaag waren gewogen, waarop volgens art. 3 juncto art. 24 lid 1 en 2 van het reglement op de botervaten, gearrestéerd door den raad der stad

---

[1]) **Weekblad v. h. R. n°. 1296.**

Zwolle den 22sten Maart 1851, geldboete was gesteld. [1])

De req. had zich beroepen op art. 238 Gem. wet, en meende derhalve dat gemeld waagloon belasting was maar dat er in casu geen sprake kon zijn van eene strafbare daad, aangezien het reglement op de botervaten, noch aan de Staten was voorgedragen, noch door den Koning was goedgekeurd, en dus onverbindend was. De Hooge Raad verklaarde evenwel dat het beroep op art. 238 niet opging, daar de Gemeentewet nog niet bestond ten tijde van de invoering van het reglement, dat verder waagloon toen ter tijd niet als belasting werd beschouwd, daar er geen wettelijke bepalingen waren, die betalingen tot loon als deze onder de belastingen rangschikten.

---

[1]) Gemelde artikelen luiden:

Art. 3. Alle aanvoerders van boter zijn verplicht hunne vaten met boter, hetzij groot of klein, verkocht of onverkocht en te Zwolle ter markt gebracht wordende of niet zonder onderscheid ter wage aldaar te doen wegen, en zulks dadelijk vóór dat de vaten in de pakhuizen der kooplieden of eenige andere bewaarplaatsen (buiten die welke bij voorraad benoodigd zijn tot berging) worden opgeslagen, en het is aan een ieder verboden, om van zoodanige vaten met boter, die niet ter wage gewogen zijn, opslag te doen.

De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de boter die doorgevoerd wordt.

Art. 24. De overtredingen der bepalingen van dit reglement zullen worden gestraft als volgt: die van art. 1, 2, 3, 4, en 5, met eene boete van drie gulden voor elk vat, met dien verstande, dat de boete van iedere overtreding voor denzelfden persoon niet meer dan *f* 24,00 zal bedragen.

Men ziet: de H. R. wijst er uitdrukkelijk op dat er geen wettelijke bepalingen waren die deze gelden tot belastingen maakten.

Bij dit arrest nam dus de H. R. aan, dat wetenschappelijk gem. retributiën geen belastingen waren. Immers al verklaarde toen ter tijd geen wettelijke bepaling die heffingen voor belastingen, dit zou toch den H. R. niet hebben mogen beletten ze als zoodanig aan te merken indien naar zijn oordeel de aard der heffingen dit medebracht.

Op geheel ander standpunt plaatste zich echter het arrest van 5 Dec. 1865 [1]). Het liep hier over de ontduiking van een gemeentetol. De Kantonrechter van Onderdendam en de Rechtbank van Appingedam hadden den delinquent ontslagen van alle rechtsvervolging. De Officier van genoemde Rechtbank meende dat dit ten onrechte had plaats gehad en was in cassatie gekomen, beweerende, dat ontduiking van gemeentetol eene overtreding in zake gemeentebelastingen was, volgens art. 238 juncto 271 Gemeentewet. Tegen dit gevoelen verzette zich de Adv. Gen. KARSEBOOM in zijne conclusie met nadruk. Door tal van argumenten trachtte hij in de eerste plaats aan te toonen, dat men hier in het alge-

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 2756.

meen naar den aard der zaak niet met belasting had te doen, terwijl hij verder de in de memorie van cassatie verkondigde meening bestreed, als zoude art. 238 Gem.-wet deze heffingen tot gemeentebelastingen maken. Hij noemde het alleen eene assimilatie en dan nog eene beperkte, daar art. 238 zegt: „voor plaatselijke belastin»gen worden gehouden, of daarmede, wat de toepassing »van de art. 232—237 betreft, gelijk gesteld de in naam »der gemeente gevorderde.” enz. dus alleen voor de toepassing van die bepaald aangeduide artikelen zouden die gelden behandeld worden als belastingen, ofschoon zij het niet waren, en dus de andere artikelen, over belastingen in de Gemeentewet vóorkomende, daarop niet toepasselijk zijn. Het was hier eene ontduiking van gemeentetol, en de H. R. had te oordeelen over de vraag, of de Rechtbank door den delinquent van alle rechtsvervolging te ontslaan art. 271 Gem.wet had geschonden, d. w. z. of de Rechtbank juist had geoordeeld, door te beslissen, dat gemeentelijke tolgelden geen gemeentebelastingen zijn.

De H. R. bleek echter vân een ander gevoelen te zijn dan de Rechtbank, want in zijn arrest van 5 Dec. 1865 [1]) lezen wij:

---

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 2756.

O. dat in art. 238 Gem.wet, onder de aldaar genoemde heffingen voorkomen weggelden, waarin de tolgelden te begrijpen zijn; dat gevolgelijk in casu bestaat eene heffing voor het gebruik of genot van een openbaar gemeentewerk, ingevoerd met inachtneming van de voorschriften van art. 238, in verband met de artt. 232, 233 en 234 dier wet en dat de gereq. is aangeklaagd ter zake van weigering en ontduiking van wettig geheven wordend tolrecht.

O. dat de Rechtbank, bij het bestreden vonnis, de toepassing van de strafbepalingen, vervat in art. 270, 271 en 272 der Gemeentewet, in geval van overtreding van verordeningen waarbij zoodanige heffingen zijn ingevoerd, heeft geoordeeld in strijd te zijn met de woorden van art. 238; of daarmede, wat de toepassing van de artt. 232—237 betreft gelijkgesteld, als waarbij die toepassing zou zijn uitgesloten.

O. echter dat die woorden geenszins zoodanige uitsluiting uitdrukken, maar veeleer daaraan deze beteekenis moet worden gehecht, dat daardoor nog meer bepaald wordt aangeduid, dan in het daaraan voorafgaande: „voor plaatselijke belastingen worden gehouden," bereids was geschied; eene algeheele gelijkstelling van de heffingen in art. 238 opgenoemd, met hetgeen in den eigenlijken zin des woords belasting is.

O. dat hieruit volgt, dat zoodanige heffing als in casu, eenmaal op wettige wijze als belasting ingevoerd, moet kunnen deelen in hetgeen verder in de Gemeentewet, met name in de artt. 270—272 voor belasting is bepaald;

O. dat derhalve de Rechtbank ten onrechte in het onderwerpelijk geval een ontslag van rechtsvervolging heeft uitgesproken.

De H. R. neemt dus aan, de wetenschappelijke vraag geheel in het midden latende, dat de Gemeentewet in art. 238 de daar opgesomde heffingen tot gemeente-belastingen stempelt, en dit eenmaal aangenomen hebbende, kon hij hier niet anders doen dan het beroep in cassatie gegrond verklaren. Wil de Raad nu consequent zijn, dan zal hij de heffingen voor het gebruik van gemeente-werken en -inrichtingen of het genot van door haar bewezen diensten *altijd* voor belasting moeten houden. Geenszins echter is hij daartoe verplicht met betrekking tot gelijksoortige aan de Provincie verschuldigde gelden. Voor deze toch staat er in de Prov. wet geen algemeen artikel, zooals dat in de Gemeentewet het geval is, en zal het der Rechterlijke macht dus vrijstaan om een prov. heffing, die volgens haar oordeel naar haren aard geen belasting is, als loon voor gebruik of bewezen diensten aan te merken, altijd, wanneer zij niet volgens art. 129 lid 3 Grondwet 1848 juncto art.

116 Prov. wet, door de wet is bekrachtigd. Is dit wel geschied, dan mag, zooals ik reeds hierboven zeide, de rechter geen oordeel over de wet uitspreken en zal hij belasting moeten aannemen [1]).

Hiermede meen ik van de jurisprudentie op het punt der zoogenaamde retributiën te kunnen afstappen.

Het was alleen mijn doel aan te toonen dat deze niet altijd dezelfde is geweest en bovendien dat de H. R. de heffingen wegens het gebruik van werken of inrichtingen of wegens het genot van bewezen diensten, met betrekking tot de Gemeente, altijd, met betrekking tot de Provincie, dikwijls als belastingen zal moeten qualificeeren, terwijl hij gelijksoortige heffingen die van het Rijk uitgaan volgens zijne laatste leer niet als zoodanig wil hebben aangemerkt.

---

[1]) Mocht er nu eene wet komen die uitvoering gaf aan art. 136 lid 2 der Grondwet van 1887, en daarin een soortgelijk artikel als art. 238 Gem.wet worden opgenomen, dan zal de Rechterlijke macht de daarin bedoelde prov. heffingen *altijd* als belasting moeten qualificeeren, omdat de wet ze dan tot belastingen stempelt. Zoolang zulk eene wet echter niet gemaakt is, hangt het van iedere speciale heffing af, of de Rechterlijke macht ze als belasting *moet* aanmerken, of vrij is dit niet te doen, al naarmate zij door de wet is bekrachtigd of niet.

HOOFDSTUK III.

Wat nu de zienswijze der Regeering betreft aangaande de zoogenaamde Retributiën, van haar kan gezegd worden, dat zij evenals de Rechterlijke macht verschil maakt tusschen de heffingen voor het gebruik van Rijkswerken en -inrichtingen of het genot van door het Rijk bewezen diensten, en gelijksoortige gelden aan de Provincie of de Gemeente verschuldigd.

Reeds het Kon. Besluit van 9 April 1819 [1]) wil de door het plaatselijk bestuur uitgeschreven heffingen volgens het Kon. Besluit van 4 Oct. 1816 Stbl. 54 als belastingen hebben aangemerkt, wanneer het gebruik der werken, inrichtingen en diensten verplicht is, of het bedrag berekend wordt naar de waarde, soort en hoedanigheid der goederen; is evenwel noch het een noch het andere het geval, dan worden deze gelden blootelijk als huur of loon beschouwd.

---

[1]) Bijvoegsel tot het Stbl. dl. VI 2de stuk blz. 829.

Later, in het ontwerp Gemeentewet, nam de Regeering in art. 238 nagenoeg dezelfde rechten en loonen op als die welke voorkwamen in het bovengenoemd Kon. Besluit. De redactie welke zij voorstelde luidde.

„Voor plaatselijke belastingen worden gehouden, de »in naam der gemeente gevorderde weg- straat- brug- »kaai- haven- kraan- sluis- dok- boom- en veergelden, »wik- weeg- meet- en keurloonen, recognitiën wegens »de uitoefening of aanvaarding van sommige bedrijven »of bedieningen, gelden voor banken of staanplaatsen »in hallen, op markten en dergelijke openbare plaatsen, »begrafenisrechten en andere gelden voor het gebruik of »genot van gemeentewerken, bezittingen of inrichtingen, »en dat van door of vanwege het gemeentebestuur ver- »strekte diensten."

De bij dit ontwerp gevoegde Memorie van toelichting verklaarde het voor nuttig, ja noodzakelijk, dat deze heffingen als belastingen werden beschouwd en behandeld [1]).

In de Memorie van beantwoording bleef zij deze opvatting getrouw, want al werden toen ook de woorden „of daarmede wat de toepassing van de artt. 232—237 betreft, gelijkgesteld" ingelascht, eene bijvoeging die naar

---

[1]) Francken: De Gemeentewet blz. 461.

mijne meening schade deed aan de duidelijkheid van het artikel, toch meen ik op grond van de verklaringen der Regeering het oneens te moeten zijn met hen die beweren, dat door deze woorden de andere artikelen der Gem.wet, die op belasting betrekking hebben, niet op deze gelden zouden toepasselijk zijn, en zij dus eigenlijk geen belasting zijn, maar alleen wat betreft de toepassing van die bepaaldelijk aangewezen artikelen daarmede zijn gelijk gesteld. In de Memorie van beantwoording toch lezen wij: „de bedoeling was, al de genoemde en dergelijke heffingen bij de wet met belastingen gelijk te stellen, ten einde daarop alle waarborgen tegen ongepaste belasting geschonken te kunnen toepassen. Ten einde deze bedoeling nog duidelijker te doen uitkomen, wordt eene bijvoeging aan de eerste woorden van het artikel voorgesteld." De toevoeging van het woord „openbare" vóór „gemeentewerken" evenwel, kan ik niet anders dan toejuichen daar op die wijze werden uitgezonderd de gelden, welke de Gemeente niet in haar publiekrechtelijk karakter heft. Verder liet de Regeering toen weg „recognitiën wegens de uitoefening of aanvaarding van sommige bedrijven of bedieningen [1])."

[1]) Deze wijziging van het oorspronkelijk voorgesteld artikel heeft met het onderwerp dat mij hier bezig houdt niet te maken, en wordt dan ook alleen volledigheidshalve in herinnering gebracht.

Het aldus gewijzigd artikel kwam in openbare beraadslaging, en ofschoon hevig bestreden gelukte het ten slotte den minister THORBECKE het door de Tweede Kamer te doen aannemen.

Zoo heeft dus, naar mijne meening, art. 238 Gem.wet de rechten en loonen daar genoemd tot plaatselijke belastingen gestempeld, en den daarover vroeger heerschenden strijd beslist.

Voor de in naam der Provincie gevorderde gelden voor het gebruik van provinciale werken en inrichtingen of het genot van door haar bewezen diensten, komt in de Prov.wet geen artikel voor dat opheldering geeft. De vraag of deze gelden als prov. belastingen zijn aangemerkt door de Regeering, kan alleen van belang zijn voor heffingen door de Provincie nà de Grondwetsherziening van 1848 uitgeschreven. Onder de vroegere Grondwetten toch had de Provincie niet het recht belasting te heffen, maar droeg zij de kosten van het prov. bestuur voor aan den Koning, die ze in geval van goedkeuring op de begrooting der staatsbehoeften bracht, art. 143 G. W. 1815 en art. 141 G. W. 1840. Eerst art. art. 129 G. W. 1848 gaf de Provincie het recht belastingen te heffen, en de verordeningen, dienaangaande door de Staten gemaakt, moesten door de wet worden bekrachtigd. De andere verordeningen en reglementen,

in het provinciaal belang door de Staten gemaakt, behoefden de goedkeuring des Konings art. 131 G. W. 1848. Men ziet, een wezenlijk verschil. In de volgende bladzijden zal ik nu nagaan welke praktijk de Regeering heeft gevolgd wanneer er sprake was van heffingen wegens het gebruik van prov.-werken en -inrichtingen of het genot van door haar bewezen diensten, d. w. z. of zij bekrachtiging door de wet noodig oordeelde en dus die gelden als belasting beschouwde, dan wel of zij goedkeuring des Konings voldoende achtte, waaruit dan zou volgen dat zij ze niet als zoodanig wilde hebben aangemerkt.

In 1852 hadden de Staten van Zeeland eene verordening gemaakt waarbij zij vaststelden het heffen van een recht voor het gebruik van de steigers en aanlegplaatsen bij hunne provincie in onderhoud. Nadat deze heffing aan den Koning was voorgedragen en door Hem goedgekeurd bij Kon. Besluit van 26 Juli 1852, Stbl. nº. 17, bleek het, dat de Regeering de goedkeuring des Konings niet voldoende achtte, want bij Kon. Boodschap van 7 Oct. 1852 werd bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend hetwelk ten doel had dezelve te bekrachtigen.

In de Memorie van toelichting werd dan ook uitdrukkelijk gezegd, dat deze rechten naar het oordeel der Regeering en overeenkomstig art. 238 Gem.wet prov.

belasting zijn, en dus volgens art. 129 lid 3 G. W. 1848 bekrachtiging door de wet behoeven.

Uit het verslag der commissie van Rapporteurs bleek dat vele leden der Tweede Kamer de opvatting der Regeering niet deelden. Deze leden meenden dat deze heffing het kenmerk van prov. belasting mist, daar zij niet strekt om in een gedeelte van de uitgaven van geheel de provinciale huishouding te voorzien, maar slechts ten doel heeft eene vergoeding der kosten van aanleg en onderhoud aan de Provincie, te betalen voor het gebruik van bepaalde werken en inrichtingen. Zij ontkenden mitsdien de noodzakelijkheid van deze wet.

In de Memorie van beantwoording van 1 Dec. 1852 blijft de Regeering bij hare meening, dat bedoelde steigergelden belastingen zijn, want zij dienen tot dekking van de publieke behoeften der Provincie. De bevrediging van deze behoeften nu kan op tweeërlei wijze worden gevonden, òf door verhooging der algemeene heffingen door alle belastingschuldigen te betalen, òf door het vorderen van een recht te betalen door de gebruikers. Tusschen zulk een recht en de algemeene belastingen is onderscheid van vorm, maar de oorzaak der heffing en de bestemming harer opbrengst is bij beide gelijk.

In antwoord hierop kwam op 4 Dec. het Eindverslag en ofschoon een nieuw onderzoek niet noodig werd geacht,

verklaarde toch de commissie niet door de Regeering van de noodzakelijkheid der wettelijke bekrachtiging overtuigd te zijn. Bij de openbare beraadslagingen bleef dan ook de oppositie tegen de wet niet uit. Het was vooral de heer DE MAN die zich sterk kantte tegen de opvatting der Regeering, als zoude men hier met eene prov. bebelasting te doen hebben. In de zitting van 8 Dec. 1852 bracht dit lid in herinnering wat er had plaats gehad bij de discussie over art. 117 Prov. Wet, bewerende dat toen juist het tweede lid van genoemd artikel, luidende: „heffingen voor het gebruik van openbare provinciale werken of inrichtingen, of voor het genot van diensten, van wege het provinciaal bestuur verstrekt, worden tot geen hooger bedrag aangevraagd dan hetgeen noodig is om de kosten der werken of inrichtingen te vergoeden of de diensten te beloonen" was afgestemd, omdat de Kamer dergelijke gelden niet als prov. belastingen aanmerkte. Dat art. 238 Gem.wet door de Kamer was aangenomen, was volgens hem eene uitzondering, waarop men zich hier niet beroepen mocht, maar die strictae interpraetationis was, en waaruit dus juist volgde dat de Kamer dergelijke door de Provincie uitgeschreven heffingen niet als belastingen beschouwde.

De Minister van Binnenlandsche Zaken Mr. J. R. THORBECKE, stelde daar tegenover als zijn gevoelen, dat

het hier bedoelde lid van art. 117 Prov, Wet geenszins ten doel had de daar genoemde gelden tot belasting te verklaren, maar dat daarin alleen van het bedrag der heffing sprake was, in art. 238 Gem.wet daarentegen werd over een beginsel beslist en hij meende derhalve dat hij zich voor het aanhangig wetsontwerp daarop beroepen mocht. Het ontwerp werd dan ook met 41 tegen 10 stemmen aangenomen. Toen het naar de Eerste Kamer was verzonden, bleek uit het verslag der Commissie van Rapporteurs, uitgebracht in de zitting van 17 Dec. 1852, dat ook hier sommige. leden ernstig bezwaar hadden tegen deze wetsvoordracht. Wilde men dusdanige heffingen als eene prov. belasting beschouwen, dan moest de Prov. Wet, evenals de Gem.wet, ze uitdrukkelijk tot belasting maken. Dit nu is niet geschied, en in art. 238 Gem.wet een argument zien voor het beweren dat hier is eene prov. belasting volgens art. 128 lid 3 G. W. 1848 zooals de Regeering, konden deze leden niet. Verder wezen zij op het gevaar dat er in lag nu plotseling bekrachtiging bij de wet te eischen, terwijl er sedert de G. W. van 1848 reeds een aantal tolheffingen op prov. wegen alleen bij Kon. Besluit waren ingevoerd, welke Kon. Besluiten onverbindend zouden zijn, aangezien de bekrachtiging der wet daaraan ontbrak en dus het betalen van die tolgelden met goed gevolg zou kunnen geweigerd worden.

In de Eerste Kamer vond het voorstel naast heftige bestrijders ook warme verdedigers, o. a. was het de heer van ROYEN die betoogde dat de hier voorgestelde heffing de criteria van belasting bezat. Ten eerste toch wordt zij uitgeschreven door de Provincie jure publico, en ten andere komt de opbrengst in de prov. kas; redenen, waarom hij dan ook met vol vertrouwen deze steigergelden tot de prov. belastingen rekende.

Na beantwoording door den Minister van de verschillende sprekers werd toen het ontwerp met 27 tegen 10 stemmen goedgekeurd [1]).

Eenige jaren later droegen de Staten van Zeeland eene vermindering van het steiger- en aanleggeld aan den Koning voor. Dit wetsvoorstel ter bekrachtiging aan de Staten-Generaal aangeboden werd zonder beraadslaging in de beide Kamers goedgekeurd. Evenzoo ging het toen in 1866 eene wijziging van het tarief werd voorgedragen [2]).

Dat het laatste woord in deze kwestie echter nog niet gesproken was, bleek in 1862 toen de Staten der prov. Groningen een reglement hadden gemaakt tot het heffen van havengeld voor het gebruik van de haven

[1]) Wet 22 Dec. 1852 Stbl. n°. 229.
[2]) Wetten 18 Dec. 1858 Stbl. n°. 110, en 29 Dec. 1866 Stbl. n°. 220.

te Zoutkamp. Dit reglement goedgekeurd bij Kon. Besluit van 22 Febr. 1862 Stbl. 129, werd aan de Staten-Generaal aangeboden bij Kon. Boodschap van 9 April 1862.

Uit het verslag der afdeelingen van de Tweede Kamer bleek, dat er sommige leden aan deze heffing niet den naam van belasting wenschten te zien toegekend, en dat dus de bekrachtiging bij de wet volgens art. 129 lid 3 G. W. 1848 voor prov. belasting vereischt, hier niet noodig was, maar dat alleen de goedkeuring des Konings behoorde gevraagd te worden volgens art. 131 lid 2 derzelfde Grondwet. Zij beweerden dit op grond dat tol-havengelden en dergelijke recognitiën die niet eenen algemeenen last opleggen maar alleen de gebruikers of genothebbenden treffen van een bepaalde inrichting of openbaar werk, niet onder het begrip belastingen vielen.

Deze kamerleden zoeken dus het criterium van belasting in het algemeen zijn van den last. Ik kan mij daarmede niet vereenigen. Niemand twijfelt of accijns belasting is, maar toch kan men niet beweren, dat het een algemeene last is. Dat is het alleen voor die personen die in de omstandigheden verkeeren waaronder accijns betaald moet worden, en wil men dat nu een algemeenen last noemen, dan zal men de tol-, havengelden en dergelijke recognitiën met hetzelfde recht als

zoodanig kunnen aanmerken, daar zij betaald worden door die personen, welke in de omstandigheden verkeeren van den weg, de haven enz. te moeten gebruiken.

Alleen het aantal van de in die omstandigheden verkeerende personen kan bij beide verschillend zijn, en het feit, dat de heffing door een grooter of kleiner aantal personen betaald wordt, kan haar naar mijne meening het karakter van belasting noch geven, noch ontnemen. Ook verandert haar karakter niet naarmate zij dient ter voorziening in de algemeene staatsbehoeften, of alleen in één enkele in het bijzonder.

Het bleek dan ook bij de openbare beraadslagingen dat Mr. THORBECKE, toenmaals Minister van Binnenlandsche zaken, het met de hier bestreden opvatting in het geheel niet éêns was. Hij wees op meerdere wetten reeds door de wetgevende macht aangenomen waarbij dergelijke heffingen werden bekrachtigd, en noemde het voordragen van het aanhangig wetsontwerp dan ook niets anders dan het toepassen van eene reeds gevestigde traditie. Verder deed hij uitkomen dat het eene inconsequentie zijn zoude, zoo men op de prov. heffingen een ander beginsel toepaste dan voor het Rijk en de Gemeente geldt, wat het Rijk betreft bijv. in de wetten op het vuurton- en bakengeld, de loodsgelden en het briefport, voor de Gemeente in art. 238 Gem.wet. In de Tweede Kamer

werd daarop het voorstel zonder verdere discussie aangenomen. De Eerste Kamer komt in haar verslag echter nog weder op de zaak terug en vraagt of deze heffingen wel als prov. belastingen moeten worden aangemerkt, en zoo ja, of dan niet ook de tollen als zoodanig zijn te beschouwen? Mocht dit toestemmend beantwoord worden, waarin ligt dan het kenmerkend verschil tusschen heffingen die bij de wet moeten worden bekrachtigd en die welke bij Kon. Besluit worden goedgekeurd, m. a. w. als beide belasting zijn, hoe komt het dan dat de eene bij de wet, de andere bij Kon. Besluit worden goedgekeurd?

Bij de openbare beraadslagingen verklaarde de heer VAN EIJSINGA, dat hij een tegenstander was van de leer om deze heffingen als belasting te beschouwen, zoolang zij niet bij de wet, evenals dit in art. 238 Gem.wet geschied was, verklaard waren belastingen te zijn. En wat antwoordt nu de minister? Hij erkent dat er een onbestemde toestand is, doordat de tollen niet bij de wet zijn geregeld, maar door ook nog andere heffingen niet bij de wet te regelen zou het gebied van hetgeen onbestemd is nog grooter worden, terwijl het juist zijne bedoeling was de onbestemdheid geheel te doen verdwijnen door eene wettelijke regeling der tollen. Ten slotte hechtte de Eerste Kamer dan ook met algemeene stemmen hare

goedkeuring aan de heffing [1]). Later, in 1866, is er door de Staten een nieuw reglement gemaakt en nu ook voor de binnenhaven, sedert aangelegd, daar de opbrengst der havengelden niet meer voldoende was tot dekking der kosten van onderhoud. Het voorstel van wet dienaangaande werd in de beide Kamers zonder beraadslaging met algemeene stemmen aangenomen [2]).

Ook ten opzichte van de prov. tollen was de Regeering hetzelfde gevoelen toegedaan. Toen nl. de Staten van Noord-Brabant in 1864 eene verordening hadden gemaakt tot heffing van tol op de wegen bij de prov. Noord-Brabant in onderhoud, eene verordening goedgekeurd bij Kon. Besluit van 13 Oct. 1864 Stbl. n°. 61, werd bij Kon. Boodschap van 4 Nov. 1864 een wetsontwerp ingediend tot bekrachtiging van deze verordening.

In de Memorie van toelichting werd gezegd, dat die bekrachtiging noodig was om dezelfde reden, die bij de wet van 18 Dec. 1858 Stbl. n°. 110 — hierboven vermeld — en andere daarvoor was opgegeven.

Het verslag der afdeelingen deed zien, dat er nog leden waren, die de tol- brug- en kanaalgelden, ten behoeve der Provincie geheven, geen belasting noemden. Deze leden wezen er op, dat zij niet inzagen, waarom voor

[1]) Wet 22 Juni 1862 Stbl. n°. 125.
[2]) Wet 9 April 1866 Stbl. n°. 22.

dergelijke prov. heffingen eene wettelijke regeling vereischt zou zijn, terwijl voor soortgelijke rechten, vanwege het Rijk geheven, deze niet noodig werd geacht.

In de Tweede Kamer gaat de minister deze opmerking van het verslag stilzwijgend voorbij, zeggende, dat zij reeds zoo dikwijls is behandeld, dat dit nu overbodig kon geacht worden. Zonder verdere beraadslaging gaf toen de Tweede Kamer met algemeene stemmen hare toestemming.

De Eerste Kamer komt in haar verslag er weder op terug. Er waren nl. leden die beweerden dat wettelijke bekrachtiging van tol- brug- en kanaalgelden, ten behoeve der Provincie geheven, niet bepaald voorgeschreven was; anderen vroegen of het niet wenschelijk was ook voor de overige Provinciën waar prov. tollen geheven werden en voor alle soortgelijke heffingen van wege het Rijk, het beginsel in te voeren, volgens hetwelk bekrachtiging door de wet gevorderd werd.

Toen de Minister naar aanleiding hiervan op 28 Dec. 1864 in de Eerste Kamer het woord voerde, verklaarde hij dan ook niet te zullen aarzelen het door deze leden bedoeld beginsel algemeen in te voeren. Hiermede liep de beraadslaging af en schonk de Kamer met algemeene stemmen hare goedkeuring [1]).

---

[1]) Wet 30 Dec. 1864 Stbl. n°. 135.

De wet van 31 Dec. 1868 Stbl. nº. 201, alsmede die van 31 Dec, 1870 Stbl. nº. 243, beide houdende wijziging van het recht geheven op de prov. wegen in Noord-Brabant, kwamen tot stand, zonder dat er in de gewisselde stukken of bij de beraadslagingen in de twee Kamers eenige opmerking werd gemaakt over het punt dat mij hier bezig houdt.

Het schijnt dat nà de wet van 30 Dec. 1864 Stbl. nº. 135 over de prov. tollen in Noord-Brabant de Kamers zich gevoegd hebben naar de zienswijze der Regeering, ten minste bij de behandeling van later voorgedragen wetsontwerpen, zooals bijv. dat van 27 April 1877, waarbij bekrachtiging door de wet werd gevraagd op eene door de Staten van Groningen voorgedragen heffing van kanaalgelden voor het gebruik van het Eemskanaal, goedgekeurd bij Kon. Besluit van 18 April 1877, werd op de handelwijze der Regeering geen aanmerking gemaakt [1]),

In de jaren 1878 en 1880 werden wijzigingen en aanvullingen, bij besluit der Staten van Groningen in bovengenoemde verordening aangebracht, aan de goedkeuring der wetgevende macht onderworpen, en bij de wetten van 7 Mei 1878 Stbl. nº. 32 en 25 Mei 1880 Stbl. nº. 87, door haar bekrachtigd.

---

[1]) Wet 20 Mei 1877 Stbl. nº. 110.

Het blijkt uit dit alles dunkt mij voldoende, dat het steeds de opvatting der Regeering is geweest, dat heffingen wegens het gebruik van prov.-werken en -inrichtingen of het genot van door haar bewezen diensten, prov. belastingen zijn, en dat de meerderheid der Staten-Generaal altijd die opvatting heeft gedeeld, al waren er tot het jaar 1865 steeds eenige kamerleden die het daarmede niet ééns waren.

Ten slotte blijft nog over een woord te zeggen over de heffingen, door het Rijk uitgeschreven wegens het gebruik van rijks-werken en -inrichtingen of het genot van door hetzelve bewezen diensten.

Wanneer ik de Staatsbladen naga in welke deze heffingen zijn opgenomen, dan zie ik tot mijne verwondering, dat het bijna alle Kon. Besluiten zijn waardoor zij zijn vastgesteld.

Nu is het wel waar dat de vuur- ton- en bakengelden bij de wet van 13 Aug. 1849 Stbl. n°. 40, de loodsgelden bij de wet van 30 Dec. 1865 Stbl. n°. 173, en het briefport bij die van 12 April 1850 Stbl. n°. 15 geregeld zijn, ik geloof toch dat wij die gerust als uitzonderingen mogen aanmerken en dat de regel is geweest vaststelling van de zoogenaamde Rijksretributiën bij Kon. Besluit. Tot staving van dat beweren zal het echter noodig zijn eenige voorbeelden bij te brengen van Kon. Besluiten,

waardoor zoogenaamde Rijksretributiën werden ingevoerd.

In de eerste plaats dan vinden wij een geheele reeks van Kon. Besluiten, betrekking hebbende op het tarief, geheven voor het gebruik van het Groot Noordhollandsch kanaal; nl. dat van 28 Febr. 1853 Stbl. n°. 12, houdende voorloopige vaststelling der tarieven van kanaalgelden voor dat kanaal, dat van 2 April 1862 Stbl. n°. 36, hetwelk stoomsleepbooten, uitsluitend gebruikt wordende tot het boegseren of sleepen van schepen, vrijstelde van de betaling van sluisgeld; die van 21 Sept. 1866 Stbl. n°. 158 en 3 Jan. 1876 Stbl. n°. 2, welke wijziging brachten in het Besluit van 1853; dat van 11 April 1872 Stbl. n°. 22, dienende tot aanvulling van dat Besluit, en eindelijk nog dat van 6 Juli 1878 Stbl. n°. 100, hetwelk al de hierbovengenoemde Kon. Besluiten introk en een nieuw tarief vaststelde.

Een nog grooter aantal Kon. Besluiten is er dat betrekking heeft op het kanaal van Walcheren; nl. dat van 5 Oct. 1872 Stbl. n°. 100, waarbij een voorloopig tarief van haven- en schutgeld op dat kanaal werd vastgesteld; dat van 17 Sept. 1873 Stbl. n°. 129, dat een nieuw tarief invoerde en tegelijkertijd het Besluit van 1872 introk, verder een van 23 Jan. 1877 Stbl. n°. 16, van 17 Jan. 1879 Stbl. n°. 5, van 8 Oct. 1883 Stbl. n°. 139, van 24 Sept. 1886 Stbl. n°. 169, welke alle wijziging aanbrachten in het Besluit van 1873; bovendien bestaat

daarvan ook nog eene aanvulling bij Kon. Besluit van 18 Mei 1875 Stbl. n°. 76.

Waren dit de eenige voorbeelden, ik zou niet met goeden grond durven beweren, dat daaruit de praktijk der Regeering in deze materie was af te leiden, daar er dan toch ook eenige rijksheffingen zooals de vuurton- en bakengelden, de loodsgelden en het briefport, bij de wet zijn vastgesteld, maar er zijn er een menigte andere. Zoo hebben wij bijv. de Besluiten van 25 Dec. 1882 Stbl. n°. 243 en van 24 Sept. 1886 Stbl. n°. 166, het eerste tot vaststelling, het tweede tot wijziging van het tarief van het haven- en steigergeld op het Noordzeekanaal en zijne zijkanalen, van 20 Jan. 1842 Stbl. n°. 3, waarbij een tarief van een bruggeld wordt vastgesteld, te betalen door al de schepen die te Arnhem de schipbrug doorvaren, van 23 April 1879 Stbl. n°. 82, houdende vaststelling van een tarief van sluisgeld te Zwartsluis.

Wat de tollen op de Rijkswegen betreft, daarop paste de Regeering ook dezelfde wijze van handelen toe, hetgeen blijkt uit het feit, dat zij bij Kon. Besluit van 29 Oct. 1833 Stbl. n°. 59 een algemeen tolreglement op 's Rijks groote wegen vaststelde. Bij Besluit van 13 Sept. 1834 Stbl. n°. 28 werd daarin wijziging gebracht voor de wegen van Groningen naar Delfzijl en Stroobos, terwijl wij eene aanvulling van het tarief van 1833 voor

enkele wegen vinden in het Besluit van 18 Dec. 1878 Stbl. n°. 220.

Met de tollen op de Rijkswateren is het evenzoo gesteld; getuige het Besluit van 23 Dec. 1813 Stbl. n°. 17 dat in art. 43 de watertollen, zooals die op 31 Dec. 1810 bestonden, weder invoerde, en dat van 14 Mei 1835 Stbl. n°. 20, houdende de vaststelling van vaste tarieven op den Gelderschen IJsel.

Dit alles bij elkaar genomen doet mij er toe besluiten aan te nemen, dat de Regeering als regel heeft gevolgd, vaststelling der heffingen wegens het gebruik van Rijkswerken en -inrichtingen of het genot van door het Rijk bewezen diensten, bij Kon. Besluit.

Ik kom nu terug op mijne bewering, aan het begin van dit hoofdstuk uitgesproken, dat de Regeering onderscheid gemaakt heeft tusschen de zoogenaamde Rijksretributiën, en gelijksoortige door de Provincie of de Gemeente geheven gelden.

Terwijl zij toch de gemeentelijke retributiën voor belastingen hield, toen zij art. 238 der Gemeentewet voorstelde en ook de prov. retributiën als zoodanig beschouwde, doordat zij de heffingen wegens het gebruik van Prov.-werken en -inrichtingen, of het genot van door haar bewezen diensten, steeds bij de wet wilde hebben vastgesteld volgens art. 129 lid 3 G. W. 1848,

en de goedkeuring des Konings volgens art. 131 lid 2 G. W. 1848 niet voldoende achtte, heeft zij de zoogenaamde Rijksretributiën altijd bij Kon. Besluit vastgesteld, en derhalve deze niet tot de belastingen gerekend, daar dan, zooals art. 171 G. W. 1848 voorschreef, eene wet zou zijn noodig geweest.

Het lijdt, dunkt mij, geen twijfel, of de Regeering bleef, door aldus te handelen, zichzelve niet gelijk. De Grondwet van 1848 sprak niet over retributie en kon dus tusschen deze onderling geen verschil maken; de Regeering deed dit, zooals wij zagen, wel, en schiep dus eene onderscheiding, die niet wel te verdedigen was en die ook de Grondwet van 1848 niet kende.

Bij de herziening van 1887 is aan art. 171 der Grondwet van 1848 een tweede lid toegevoegd. In hoeverre dit wenschelijk was, alsmede welke de praktijk der Regeering geweest is en welke die volgens mij had moeten zijn nà deze toevoeging, zal ik in het volgend hoofdstuk bespreken, als ik naga wat er bij de jongste Grondwetsherziening over art. 174 heeft plaats gehad.

HOOFDSTUK IV.

In het ontwerp der Staatscommissie tot herziening der Grondwet, werd art. 171 der Grondwet van 1848 onveranderd gelaten, en aanvankelijk deed het Regeeringsontwerp hetzelfde.

In het voorloopig verslag van de afdeelingen der Tweede Kamer, vastgesteld op 28 Juli 1885 [1]), werd evenwel de opmerking gemaakt, dat het onzeker was of men heffingen wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen als belastingen kon aanmerken, en de Regeering uitgenoodigd om deze onzekerheid weg te nemen, hetzij door eene bepaling voor te dragen, waaruit bleek dat zij onder belastingen moesten worden begrepen, hetzij

---

[1]) Arntzenius: Handelingen over de herziening der Grondwet, dl. II blz. 405.

door voor te schrijven dat zij niet als zoodanig mochten worden beschouwd. Besloot de Regeering tot het eerste, dan zou men echter wenschen daaraan een voorschrift toegevoegd te zien, waarbij de vaststelling van die rechten en loonen bij Algemeenen Maatregel van Bestuur werd mogelijk gemaakt.

Men erkende namelijk dat het in vele gevallen beter was die regeling aan de Regeering over te laten dan er de Staten-Generaal in te betrekken, ten eerste omdat het voor deze laatste zeer tijdroovend zou zijn, en ten andere, omdat zij in menig opzicht althans niet voldoende op de hoogte waren.

Van de heffingen, volgens art 238 Gem.wet wegens het gebruik van gemeentelijke-werken en -inrichtingen, door de Gemeente uitgeschreven, alsmede van de provinciale heffingen, werd in het voorloopig verslag gezegd, dat de eerste door de woorden van art. 238 Gem.wet tot belastingen worden gestempeld, of althans wat de wijze van vaststelling betreft daarmede gelijk gesteld, terwijl de laatste dikwijls als prov. belastingen, volgens art. 129 lid 3 Grondwet 1848, bij de wet zijn bekrachtigd geworden. Over deze bestond dus geen twijfel en zeer zeker waren zij als belastingen te beschouwen.

De Regeering nam dezen raad ter harte, en in hare Memorie van antwoord op de Voorloopige Verslagen der

afdeelingen, ingediend bij brief van den tijdelijken voorzitter van den Raad van Ministers van 4 Nov. 1885, stelde zij voor, om aan art. 171 (oud) als tweede lid toe te voegen:

„Als belastingen worden niet aangemerkt heffingen »wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen."

Zooals men ziet, had dus de Regeering van de twee wegen haar in het Verslag aangewezen, den laatsten gekozen, en het liet zich dan ook wel niet anders verwachten. Werd deze hare voordracht aangenomen door de Staten-Generaal, dan was daarmede uitgemaakt, dat de Rijksretributiën niet op de wet behoefden te steunen, en de Regeering dus in de mogelijkheid gesteld, buiten de Kamers om, hoogere of lagere heffingen wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen in te voeren. Geen wonder dus dat de Regeering aan deze oplossing de voorkeur gaf boven die welke haar in vele opzichten de handen bond.

Het komt mij voor dat het door de Regeering voorgestelde tweede lid geen aanbeveling verdiende, want in de eerste plaats dreigde het verwarring te weeg te brengen. De heffingen wegens het gebruik van gemeentelijke en provinciale-werken en -inrichtingen werden toch, zooals wij reeds zagen, in het voorloopig verslag der afdeelingen als belastingen beschouwd, en nu zou door

het voorstel der Regeering beslist zijn dat die wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen het niet waren.

Het valt, dunkt mij, in het oog, dat het niet strekken kan tot duidelijkheid wanneer men gelijksoortige heffingen nu eens wel, dan weder niet als belastingen aanmerkt.

In de tweede plaats meen ik dat de regeeringsvoordracht de deur openzette voor misbruiken. De Regeering zou daardoor in de gelegenheid zijn, om zonder toestemming van de Staten-Generaal misschien aanzienlijke geldsommen in handen te krijgen, hetgeen in het algemeen is af te keuren. Toch ben ik het met het oordeel der afdeelingen ééns, dat het in vele gevallen goed kan zijn de regeling aan de Regeering over te laten. Om dat te bereiken behoefde men echter, dunkt mij, nog niet de redactie welke zij voorstelde aan te nemen.

Dat ook vele leden der Tweede Kamer niet instemden met de regeeringsvoordracht, bleek reeds toen de heeren DE RUITER ZIJLKER, SCHEPEL, BUMA en VAN DIGGELEN, een amendement voorstelden, luidende: „De heffing van »rechten voor het gebruik van bepaald aangewezen Rijks- »werken en -inrichtingen kan de wet aan den Koning »overlaten."

Dit amendement was ontleend aan hetgeen vroeger de Hoogleeraar J. T. BUIJS in zijn werk „De Grondwet"

over dit onderwerp had geschreven [1]), en in de schriftelijke toelichting door de voorstellers bij hun amendement gevoegd verwezen zij dan ook naar dat werk.

Zooals de heer De Ruiter Zylker, die het voorstel in de vergadering van 11 Mei 1887 kortelijk uitéén zette, zeide, was het de bedoeling om, daargelaten of men de retributiën als belastingen aanmerkte of niet, aan de ingezetenen dezelfde waarborgen tegen mogelijke willekeur te geven, door ze namelijk in het algemeen te doen rusten op eene wet, evenwel met de mogelijkheid dat deze de regeling aan den Koning zou overlaten.

Ofschoon nu de heer De Ruiter Zylker zeide, dat het amendement in het midden liet of retributiën als belastingen zijn te beschouwen of niet, komt het mij voor, dat, las men het in verband met het eerste lid, daaruit wel degelijk volgde, dat men ze onder belastingen moest begrijpen.

Het eerste lid zegt:

„Geen belastingen worden ten behoeve van 's Rijks „kas geheven dan uit krachte van eene wet."

En daarop zou dan als uitzondering, in het tweede lid volgen:

„De heffing van rechten voor het gebruik van bepaald

---

[1]) De Grondwet, Toelichting en kritiek, deel II stuk 3 blz. 586 en 587.

»aangewezen Rijks-werken en -inrichtingen kan de wet »aan den Koning overlaten."

Een afzonderlijke algemeene regel hoe het moet gaan met die heffingen wordt alzoo niet gegeven, want er staat „kan de wet aan den Koning overlaten", dat is dus te zeggen: dat is wel niet de regel maar het mag toch. Uit het ontbreken van eenen afzonderlijken algemeenen regel en het wel regelen der uitzondering, mag men, dunkt mij, gevoeglijk de gevolgtrekking maken, dat een afzonderlijke algemeene regel niet noodig was, maar dat de regel voor die heffingen reeds in het eerste lid stond. Daar nu in dat eerste lid alleen van belastingen wordt gesproken, moet men wel tot het besluit komen, dat de heffingen voor het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen onder deze gerekend werden. Bij uitzondering kan nu echter de wet den Koning machtigen deze belasting te regelen. Het amendement van den heer De Ruiter Zylker c. s. vond steun bij de heeren Smeenge, De Vos van Steenwijk en Goeman Borgesius.

In de vergadering van 12 Mei 1887 werd het in de Tweede Kamer door onderscheiden leden uitvoerig besproken [1]).

Over het algemeen bleek dat men met de strekking

---

[1]) Arntzenius, dl. VII, blz. 497 en volg.

van het amendement wel kon medegaan, ofschoon enkele der sprekers wijzigingen in de redactie wenschten te zien aangebracht.

Zoo was het bijv. de heer SMEENGE die verscheidene bezwaren ontwikkelde. Hij beweerde dat de bedoeling niet juist werd uitgedrukt door te zeggen, dat de wet de heffing aan den Koning kan overlaten. De Koning stelt orde op de heffing, bepaalt het bedrag, de wijze van inning er van, maar beurt haar niet in persoon, dat is het werk van zeer ondergeschikte ambtenaren. In de tweede plaats had hij er bezwaar tegen te spreken van „bepaald aangewezen Rijks-werken en -inrichtingen," daar hij meende, dat daaruit in verband met het eerste lid zou volgen, dat van werken die niet aangewezen zijn de heffing voor het gebruik niet anders kan geschieden dan krachtens eene wet. En eindelijk betwijfelde hij, of de woorden: „Rijks-werken en -inrichtingen" wel alles omvatten wat men wilde, omdat naar zijne opvatting de heffingen voor door het Rijk gepraesteerde diensten daaronder niet te brengen zijn. Zoo bijv. de loodsgelden.

Men betaalt die om daarvoor den dienst van den Rijksambtenaar te koopen, maar maakt geen gebruik van een Rijkswerk.

De heer FARNCOMBE SANDERS, die nà den hierboven vermelden spreker het woord voerde, was van oordeel,

dat het slechts de zucht naar kortheid kan geweest zijn die de voorstellers er toe genoopt had niet van de diensten te spreken, maar dat het desniettemin toch hunne bedoeling was deze ook onder het tweede lid te begrijpen. Dit was, zooals Minister HEEMSKERK later zeide, ook de opvatting der Regeering.

De heer SANDERS had echter andere aanmerkingen op het amendement. De grondgedachte er van had zijne sympathie meer dan het regeeringsvoorstel, maar hij keurde het af, het als tweede lid aan art. 171 G. W. 1848 toe te voegen, omdat uit het verband tusschen beide leden dan zou volgen, dat de daar bedoelde heffingen belastingen zijn, hetgeen hij beter vond in het midden te laten. Volgens hem toch, heeft ook art. 238 Gemeentewet die heffingen, door de Gemeente uitgeschreven, niet tot belastingen gemaakt, maar alleen gezegd, dat zij als zoodanig zouden worden behandeld, en de kwestie of zij het zijn of niet, onbeslist gelaten. Hetzelfde wenschte hij dat hier ten opzichte van gelijksoortige Rijksheffingen zou geschieden, en hij hoopte, dat alleen zou worden bepaald, dat die heffingen niet buiten eene wet zouden kunnen worden geheven. Derhalve gaf hij aan de voorstellers in overweging, in plaats van hun amendement een nieuw artikel in de Grondwet te brengen en dat aldus te redigeeren:

„De rechten voor het gebruik of genot van Rijks- „werken en -inrichtingen en van dat van door of van wege „het Rijk verstrekte diensten, wordt bij de wet geregeld.

„Zij kan de bepaling van het bedrag en de grond- „slagen daarvan en de wijze van heffing voor bepaalde „werken en diensten aan een door haar aangewezen „gezag opdragen.

Hierbij zou in het midden gelaten worden of men hier met belastingen te doen had of niet, doordat het verband met art. 171 G. W. 1848 alsdan niet aanwezig zou zijn.

Toen evenwel de heer DE RUITER ZYLKER later het woord voerde ter beantwoording der verschillende sprekers, bracht hij wel wijziging in zijn amendement, maar nam hij toch de redactie, hem door den heer SANDERS aan de hand gedaan, niet over.

De Minister van Binnenlandsche Zaken, de heer HEEMSKERK, bestreed het voorstel van de heeren DE RUITER ZYLKER c. s. op verscheidene gronden. Wanneer het de bedoeling was dat voor iedere heffing eene wet zou noodig zijn, dan bestond er groote kans, dat de Staten-Generaal met een menigte nutteloozen arbeid zouden worden overladen. Bovendien was het nog onlangs uit een arrest van den H.R. gebleken, dat naar diens opvatting deze gelden geen belastingen zijn, maar als heffingen voor diensten

zijn aan te merken [1]), omdat de Rijkstollen — en daarover liep volgens den Minister de kwestie hoofdzakelijk — voortdurend zijn beschouwd als inkomsten uit domeinen, en dat karakter zullen behouden zoolang niet de wetgever daarvoor eene dergelijke regeling maakt als voor sommige prov. tollen is geschied.

Om deze redenen vooral ontried de Minister de aanneming van het amendement. Mocht echter de bedoeling die er aan ten grondslag lag in de Kamer bijval vinden, dan zou hij toch aan de voorstellers in overweging willen geven de redactie te veranderen.

Dezen zagen daarin het bewijs, dat de Regeering geen onoverkomelijke bezwaren had tegen de gedachte daarin uitgedrukt, en bij monde van den heer De Ruiter Zylker stelden zij nu voor het tweede lid aldus te lezen:

„Deze bepaling is ook toepasselijk op de heffing voor „het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen, voor „zoover de wet niet anders bepaalt."

Deze wijziging zou, naar zij hoopten, de geopperde bezwaren wegnemen.

Het komt mij in de eerste plaats voor, dat de heeren voorstellers zich eenigszins van hun stuk hadden laten brengen, want terwijl het hunne bedoeling was dezelfde

[1]) Weekblad v. h. R. n°. 5282.

gedachte te behouden doch haar in andere bewoordingen te kleeden, meen ik dat zij hier geheel iets anders deden.

Door hun eerste redactie werden, zooals ik reeds heb trachten aan te toonen, en ook de heer FARNCOMBE SANDERS zeide, de heffingen tot de belastingen gerekend. Door de nieuwe lezing echter werden zij tegenover deze gesteld. Door de eerste werd uitgedrukt dat zij belastingen zijn, maar van een bijzondere soort, van een zoodanige nl. waarvan de regeling aan den Koning door de wet kan worden overgelaten, terwijl dat met de belastingen van het eerste lid nooit kan geschieden maar die altijd door de wet moeten worden geregeld. Door het nu voorgestelde werd op de heffingen van het tweede lid de bepaling, in het eerste lid voor belastingen gegeven, toepasselijk verklaard. Juist in deze toepasselijk verklaring lag opgesloten dat de heffingen voor het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen niet als belastingen zijn aan te merken. Want men verklaart niet een regel toepasselijk op zaken waarvoor hij geschreven is, dat is hij van zelf, maar juist op die voor welke hij zonder dat niet gelden zou.

In de tweede plaats meen ik, dat de bezwaren niet opgeheven werden door het nieuwe voorstel.

Terwijl toch de heer FARNCOMBE SANDERS had aangedrongen op wegneming van het verband tusschen

art. 171 G. W. 1848 en het nieuwe daaraan toe te voegen tweede lid, door van het laatste een afzonderlijk artikel te maken en alzoo niet te beslissen of men hier werkelijk met belastingen te doen had of niet, en de Minister wenschte dat die gelden krachtens Algemeenen Maatregel van Bestuur zouden kunnen worden geheven, deden de voorstellers van het gewijzigde amendement noch het één noch het ander. Het verband bleef en daaruit volgde nu dat hier van geen belasting sprake was, terwijl aan den anderen kant de wet den Koning toch altijd nog zou moeten machtigen.

Iets echter had de Regeering door de nieuwe redactie gewonnen nl. dat nu uit de tegenstelling tusschen de beide leden van het voorgestelde artikel volgde, dat de heffingen van het tweede lid geen belastingen waren. Hieraan zal het dan ook wel zijn toe te schrijven, dat de Minister, toen hij ten tweede male het woord voerde, zich niet tegen het voorstel verzette, maar in tegendeel, omdat hij de bedoeling goed vond, verklaarde aan de voorstellers de behulpzame hand te willen bieden. Naar zijne meening had de redactie geen goeden zin, want dat er geheven wordt krachtens eene wet, maar dat de wet het ook anders kan bepalen, dat kan men van alles wel zeggen [1]).

[1]) De Minister drukte zich hier, dunkt mij, niet zeer juist uit. Het zal toch wel niet zijne bedoeling geweest zijn, te zeggen, dat

Verder zou, meende hij, de nieuwe bepaling het noodig maken, dat er een nieuw additioneel artikel in de Grondwet werd opgenomen, houdende, dat de bepaling voorshands niet zou werken, want anders zouden geen rechten kunnen geheven worden zoolang niet eene wet den Koning had gemachtigd; daarom gaf de Minister den voorsteller dan ook in overweging het tweede lid aldus te doen luiden:

„Deze bepaling is ook toepasselijk op heffingen voor „het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen, voor zoo- „veel de regeling van die heffingen niet aan den Koning „is voorbehouden."

De heeren DE RUITER ZYLKER c. s. verklaarden zich bereid die wijziging in hun amendement aan te brengen, waarna de Minister het overnam.

---

de wetgever datgene wat aan hem ter regeling is opgelegd, zich, wanneer hij daartoe lust gevoelt, van den hals mag schuiven door die regeling aan anderen op te dragen.

Dat het hebben van publieke rechtsmacht tevens de verplichting medebrengt die rechtsmacht uit te oefenen, daarover zal er bij den Minister wel geen twijfel hebben bestaan.

De Grondwet was hier het onderwerp waarover de discussie liep. Toen dus de Minister in die discussie zeide, „dat kan men van alles „wel zeggen," bedoelde hij dus waarschijnlijk, dat kan men *in de Grondwet* van alles wel zeggen.

Dit is nog daarom waarschijnlijk, omdat, wanneer de redactie van de heeren de RUITER ZYLKER c. s. aangenomen was, de wetgever in de Grondwet zou gemachtigd zijn geworden tot delegatie, en de rede van den Minister juist de strekking had die redactie te wijzigen.

Zonder hoofdelijke stemming werd nu art. 171 G. W. 1848, zooals het luidt na de toevoeging van het amendement, aangenomen.

Wat beteekent nu het tweede lid van het tegenwoordig art. 174 der grondwet?

Allereerst dunkt mij dat de zoogen. rijksretributiën geen belastingen zijn. (Zie hiervóór blz. 82).

Verder zou men allicht geneigd zijn om te meenen, dat het in andere bewoordingen uitdrukte de gedachte der heeren DE RUITER ZYLKER c. s. nl.: De rijksretributiën moeten steunen op eene wet, tenzij het recht om zulk eene heffing te regelen door de wet aan den Koning is voorbehouden. Er staat „*is voorbehouden*". Dat zou er dus op wijzen, dat eene andere macht het aan den Koning voorbehoudt, en die andere macht zou dan toch geen andere kunnen zijn dan de wetgever.

Het komt mij echter voor dat het wel wat gewaagd is door redeneering iets in eene Grondwet te willen lezen, wat er feitelijk niet met zooveel woorden instaat. De Grondwet is bestemd om de hoofdbeginselen aan te geven volgens welke de Staat zal bestuurd worden, en die grondbeginselen moeten dan toch ook voor alles duidelijk er in geschreven staan. Het gaat toch niet aan door doctrinaire argumenten uit de Grondwet iets te distilleeren, wat men gaarne zou willen dat er in stond, maar

wat er feitelijk niet in te vinden is. Ik vind dus geene vrijheid de woorden „voor zooveel de regeling van die heffingen niet aan den Koning is voorbehouden" uit te leggen alsof er stond: aan den Koning *door de wet* is voorbehouden.

Stond ik met mijne meening in deze alleen, zeker zou ik dan aarzelen, haar hier uit te spreken. Ik mag mij echter beroepen op een man als Minister HEEMSKERK, die, toen hij de redactie aan de voorstellers in overweging gaf, zeide „Nu gevoel ik terstond dat men zal zeggen: *door de wet?* Neen dat moet er niet bij staan" [1]). Op prof. BUIJS, die tengevolge van deze door den Minister gegeven toelichting, het niet durft te interpreteeren, als stonden de woorden *door de wet* er bij [2]).

Maar wanneer het nu niet beteekenen kan *door de wet voorbehouden*, welke zin moet er dan aan worden gehecht?

De Hoogleeraar Mr. J. T. BUIJS, zegt t. a. p. (blz. 335):

„De tweede zinsnede, zooals die na de toelichting van „den Minister moet worden verklaard, zegt eenvoudig, „dat de heffingen waarvan hier sprake is, moeten „rusten op eene wet, ten ware zij niet op eene wet „mochten rusten."

---

[1]) Handelingen VII blz. 538.
[2]) De Grondwet deel III blz. 335.

En inderdaad, wanneer eenmaal aangenomen is, dat het niet de wet is die het aan den Koning moet voorbehouden, terwijl er toch ook geen andere macht is die dit zou kunnen doen, moet men wel tot het besluit komen, dat de Koning zelf zich de regeling kan voorbehouden [1]).

De zekerheid welke de Tweede Kamer wenschte te hebben, dat evenmin als de belastingen, deze heffingen buiten de Staten-Generaal om door de Regeering zouden kunnen worden geheven, bestaat dus nu evenmin als vroeger. Zoowel de wetgever, als de Koning alleen, zal dus in deze tot regelen bevoegd zijn. Hetzij dat de heffing is geregeld bij de wet, hetzij bij Algemeenen Maatregel van Bestuur, zij zal zoowel in het laatste als in het eerste geval, volkomen grondwettig zijn tot stand gebracht. Op het weigeren van betaling der heffingen, bij Algemeenen Maatregel ingevoerd, zal nu echter geen straf staan, daar art. 56 G. W. zegt, dat in eenen Algem. Maatr. van Bestuur geen bepalingen door straffen te handhaven mogen worden gemaakt dan krachtens de wet, en sinds art. 1 der wet van 6 Maart 1818 Stbl. n°. 12 met 1 Sept 1893 is vervallen, bestaat nu zulk een wet niet meer.

---

[1]) Dit aan zich zelven voorbehouden is niets vreemd. Het komt toch in de Grondwet meer voor nl. in art. 69, waar de Koning aan zich zelven de bevoegdheid kan voorbehouden om dispensatie te geven van eenen Algemeenen Maatregel van Bestuur.

Wel kan echter het gebruik maken van de Rijkswerken en -inrichtingen worden belet bij niet voldoening der heffing. Art. 56 G. W. eischt, zooals ook bij de discussies over dat artikel bij de Grondwetsherziening van 1887 gevoerd voldoende bleek, voor de uitoefening van Politiedwang, ter uitvoering van voorschriften bij Algemeenen Maatregel van Bestuur gegeven, geen opdracht van de wet.

Parate executie intusschen, ter invordering van de verschuldigde heffingen, zal krachtens Algem. Maatr. van Best. niet kunnen plaats hebben, omdat de parate executie, als zijnde eene uitzondering op het civiele recht, (art. 439 en 491 B. R. V) alleen mogelijk is krachtens de wet.

Hoe heeft nu de Regeering art. 174 lid 2 der Grondwet opgevat?

Bij Kon. Boodschap van 20 April 1889 werd een ontwerp van wet, tot regeling van die heffingen voor het gebruik van wegen, vaarten, havens, kaaien, sluizen, bruggen, veren en dergelijke werken of inrichtingen, welker onderhoud door den Staat bekostigd wordt, aan de Tweede Kamer aangeboden.

De aanhef van art. 2 van dat ontwerp luidde:

„Het bedrag en de wijze van heffing dezer rechten, de „vrijstellingen daarvan, alsmede de maatregelen tot ver- „zekering der heffing, worden voor elk der in art. 1

»bedoelde werken of inrichtingen of voor groepen van »die werken of inrichtingen, bij Algemeenen Maatregel »van Bestuur vastgesteld."

De Regeering had hier blijkbaar de bedoeling eene bevoegdheid die volgens haar aan den wetgever toekwam, op den Koning te delegeeren. Uit het feit, dat zij deze delegatie noodig achtte, volgt, dat zij het tweede lid van art. 174 G. W. opvatte, alsof er stond aan *„aan den Koning door de wet is voorbehouden"* [1]). Dat ik mij met deze opvatting niet vereenigen kan, heb ik zooeven reeds gezegd Naar mijne meening toch was deze delegatie te eenen male overbodig.

Zoowel de wetgever, als de Koning heeft volgens de

---

[1]) Volledigheidshalve dient hier opgemerkt te worden, dat het ontwerp in de afdeelingen sterken tegenstand ontmoette, vooral omdat men de delegatie op den Koning te algemeen vond, waardoor de bedoeling van de Grondwet zou worden miskend, die niet gewild kan hebben, door één wet den Koning de bevoegdheid te geven, alle heffingen wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen bij Algem. Maatr. van Best. te regelen.

De Regeering diende dan ook bij hare Memorie van antwoord ingekomen op 25 Maart 1891, een gewijzigd ontwerp in, volgens hetwelk de Koning gemachtigd werd, bij Algem. Maatr. van Best. de heffing te regelen, wegens het gebruik van Rijks werken en -inrichtingen *voor welker gebruik nu rechten verschuldigd zijn.*

Dit tweede ontwerp is echter geen wet geworden maar door het tegenwoordig Ministerie, blijkens mededeeling in de Memorie van Beantwoording op het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer op de Staatsbegrooting van 1892 (Weekblad voor de burgerlijke Administratie n°. 2218), ingetrokken.

Grondwet de macht die heffingen te regelen, met dien verstande dat, naar den algemeenen regel, dat de Koning de wet niet op zij kan zetten, de Koning ook in deze materie niet meer regelen mag, wanneer de wet eenmaal geregeld heeft, en de Algem. Maatregel vervalt, als de wet gaat regelen.

Had de Regeering eene wet voorgesteld, tot regeling van één of meer heffingen, het had haar vrijgestaan, maar eene wetsvoordracht als deze, welke de strekking had den Koning te machtigen tot iets waartoe H. D. volkomen bevoegd was, mist, dunkt mij, allen goeden zin.

Of ik nu de regeling, zooals die in art. 174 lid 2 der Grondwet is vervat, eene gelukkige noem?

In geenen deele.

Retributiën beschouw ik als belastingen, en ik trachtte te bewijzen, dat de Grondwet dit niet doet.

Verder schijnen de bewoordingen aanleiding te geven tot verschil van opvatting, en mij dunkt, het is in eene Grondwet zeer af te keuren, wanneer zij daartoe de gelegenheid open laat.

Hoe dit nu te verbeteren?

Het tweede lid eenvoudig te schrappen, zou, daar naar mijne opvatting retributiën belastingen zijn, tengevolge hebben, dat zij niet anders dan bij de wet kunnen worden geregeld. Dit nu zou voor de volks-

vertegenwoordiging zeer tijdroovend zijn, en tevens zou het nog zeer te betwijfelen wezen of zij in vele gevallen wel voldoende op de hoogte is om eene doelmatige regeling te kunnen maken. Dit laatste werd, bij de Grondwetsherziening van 1887, in het Voorloopig Verslag der afdeelingen ook reeds gezegd.

Maar wat dan?

Het komt mij het beste voor het tegenwoordige tweede lid van art. 174 G. W. te vervangen door een ander, waaruit in de eerste plaats blijkt. dat de retributiën belastingen zijn, en waardoor de vaststelling van rechten wegens het gebruik van Rijks-werken en -inrichtingen bij Algem. Maatr. wordt mogelijk gemaakt. Bovendien geloof ik, dat het niet overbodig zou zijn, ook de heffingen wegens door het Rijk bewezen diensten daarin op te nemen. Misschien zou dan het tweede lid kunnen luiden:

„Tot het regelen der heffingen voor het gebruik van „Rijks-werken en -inrichtingen of voor het genot van „door het Rijk bewezen diensten, is de Koning bevoegd, „tot een bedrag, binnen de grenzen van een algemeen „tarief, bij de wet vast te stellen."

Wellicht zal men mij verwijten, dat door deze redactie de macht des Konings groot genoeg wordt.

Maar wat wil men?

Men ziet de noodzakelijkheid in, dat die heffingen door Algem. Maatr. van Best. moeten kunnen worden vastgesteld, maar dan met machtiging van de wet, terwijl men het toch ook weder te groote tijdverspilling vindt voor iedere heffing zulk eene wet te maken, tot welken arbeid men den wetgever bovendien in vele gevallen niet bekwaam rekent [1]).

Van één algemeene machtigingswet, zooals het ontwerp van 1889 bedoelde, wil men in het geheel niets weten [2]). Blijft nog over: voor de verschillende groepen wetten te maken, die den Koning machtigen. Bij de groote verscheidenheid der heffingen zou er dan toch wellicht nog een vrij groot aantal wetten moeten komen en komt men dus, zij het in mindere mate in soortgelijke moeilijkheden als wanneer voor iedere heffing eene wet noodig is.

Misschien zou het mogelijk zijn, door voor gelijksoortige heffingen in één wet den Koning te machtigen, met slechts enkele wetten te volstaan; maar dan komt het mij voor, dat de Kamers ook hier weder bezwaar tegen moeten hebben, omdat in dat geval de macht des Konings weêr vrij uitgebreid zal zijn.

Het schijnt mij derhalve toe, dat men al zeer bezwaarlijk

---

1) Zie bladz. 73.
2) Zie noot blz. 89.

eene oplossing zal kunnen vinden in staat de Tweede Kamer te bevredigen. Zij wil dat de wet den Koning machtige, en de drie mogelijke wijzen hierboven vermeld, waarop dat zou kunnen geschieden, keurt zij af.

De redactie, welke ik aan de hand deed, laat nu wel de regeling aan den Koning over, maar eischt toch het vaststellen van een algemeen tarief bij de wet, en hierop komt het toch vooral aan. De reden waarom men de Regeering wilde binden was, dat men vreesde, dat zij de beschikking over belangrijke geldsommen zou kunnen verkrijgen, zonder medewerking van de Staten-Generaal.

Voor een groot deel wordt dat bezwaar weggenomen, wanneer de wet het bedrag, dat geheven mag worden, bepaalt.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I

Het verwerpen der Staatsbegrooting door de Staten-Generaal om redenen daar buiten gelegen, is juridisch niet verdedigbaar.

II.

Bij stemming over een wetsvoorstel bedoeld in art. 19 der Grondwet zal moeten gelden art. 106, niet art. 107 der Grondwet.

III.

De macht den Commissaris der Koningin toegekend in art. 127 Gem.wet is te groot. Wenschelijk ware dezelfde beperking als in art. 129 Prov.wet voorkomt.

IV.

De bezitter ter goeder trouw is niet alleen verplicht, tot teruggave der sedert den dag der rechtsvordering tot revindicatie genoten vruchten, maar evenzeer tot vergoeding der sedert dien dag verzuimde.

V.

Niet de opsteller maar de eigenaar van den grond heeft den eigendom van de gebouwen, door den opsteller geplaatst.

VI.

Art. 845 lid 2 B. W. behoort als niet geschreven te worden beschouwd.

VII.

Ook bij de behandeling in kort geding is de vertegenwoordiging door eenen procureur noodzakelijk.

VIII.

De reeder behoeft niet steeds eigenaar van het schip te zijn.

IX.

Onder het „ten name" varen van art. 316 Wetb. v. K. moet niet worden verstaan, het varen met een nieuwen zeebrief ten name van den nieuwen eigenaar.

X.

De verplichting tot openlegging der koopmansboeken in art. 11 Wetb. v. K. behoorde uitgebreid te worden.

XI.

De boom, die op de grensscheiding van twee erven staande, daardoor pro diviso communis is, wordt door het omhakken jure romano pro indiviso communis.

XII.

De logeergast in een hotel die in den nacht rumoer verwekt in de gelagkamer, en op de dientengevolge tot hem gerichte vordering van den hôtelhouder, om òf naar zijne kamer te gaan, òf het hôtel te verlaten, weigert daaraan gevolg te geven, pleegt het misdrijf van art. 138 Wetb. v. Strafrecht.

XIII.

Ten onrechte beperkt art. 73 Wetb. v. Strafrecht de schorsing der verjaring van het recht tot strafvervolging, tot de gevallen, dat de strafvervolging door een prejudicieel geschil wordt geschorst.

XIV.

De rechter kan niet, nadat de dag der uitspraak door hem bepaald is, op een vroegeren dag vonnis vellen.

XV.

De maatregel der Britsch-Indische Regeering, in Juni 1893 genomen tot regeling van het muntwezen, is onvoldoende om daaraan de noodige stabiliteit te verleenen.
